Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12813**

18. Wahlperiode 19.06.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Leitlinien der Bundesregierung – Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Einleitung		3
1.	**Weltordnung im Umbruch: Verantwortung übernehmen in schwierigen Zeiten**	6
1.1.	Herausforderungen des Engagements in Bezug auf Krisen und Konflikte	6
1.1.1.	Fragile Staatlichkeit als Nährboden gewaltsamer Konflikte	6
1.1.2.	Nationalismus, religiöser Fanatismus und gewaltbereiter Extremismus	8
1.1.3.	Internationalisierte Konflikte	8
1.1.4.	Bevölkerungsdynamik, Klimawandel und Naturkatastrophen	8
1.1.5.	Flucht und Migration	9
1.2.	Möglichkeiten und Grenzen des Engagements	9
1.3.	Referenzrahmen	10
2.	**Leitbild der Bundesregierung**	15
2.1.	Warum wir handeln: Verantwortung für Frieden, Freiheit, Entwicklung und Sicherheit	15
2.1.1.	Wertegebundenheit des deutschen Engagements	15
2.1.2.	Deutschlands Interesse an nachhaltigen und stabilen Friedensordnungen	16
2.2.	Wie wir handeln: Überlegt und nachhaltig	17
2.2.1.	Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten	17
2.2.2.	Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln	18
2.2.3.	Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten	19
2.2.4	Primat der Politik und Vorrang der Prävention	19

Zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 14. Juni 2017.

2.3. Mit wem und wo wir handeln: Partnerschaften für den Frieden stärken ... 20
2.3.1. Europäische und internationale Partner ... 20
2.3.2. Ressortgemeinsames Handeln ... 20
2.3.3. Nicht-staatliche Partner ... 20
2.3.4. Friedensprozesse inklusiver gestalten ... 21
2.3.5. Schwerpunktsetzung ... 21
2.4 Wie wir noch besser handeln: Fähigkeitslücken erkennen und aus Erfahrungen lernen ... 21

3. Ziele, Ansätze und Instrumente der Friedensförderung ... 22
3.1. Konfliktverläufe und strategische Handlungsansätze ... 22
3.2. Handlungsfelder, Ansätze und Instrumente ... 24
3.2.1. Legitime Politik ... 25
3.2.2. Sicherheit ... 29
3.2.3. Rechtsstaatlichkeit ... 33
3.2.4. Wirtschaft, soziale Kohäsion und natürliche Lebensgrundlagen ... 35
3.2.5. Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen ... 39
4. Früher – Entschiedener – Substanzieller: Strukturen und Partnerschaften zur Friedensförderung ... 42
4.1. Der ressortgemeinsame Ansatz ... 42
4.1.1. Krisenfrüherkennung ... 42
4.1.2. Ressortkoordinierung in der politischen Steuerung und Planung ... 43
4.1.3. Ressortzusammenarbeit vor Ort ... 43
4.2. Partner in der Umsetzung ... 44
4.2.1. Durchführungs- und Mittlerorganisationen und lokale Implementierungspartner ... 44
4.2.2. Rahmenbedingungen für den Personaleinsatz im Ausland ... 45
4.3. Internationale Partnerschaften ... 47
4.4. Zivilgesellschaft, Wissenschaft und weitere nicht-staatliche Partner in Deutschland ... 51
4.5. Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des ressortgemeinsamen Ansatzes ... 53
4.5.1. Monitoring und Evaluierung ... 53
4.5.2. Ressortgemeinsame Lernprozesse ... 54
4.6. Umsetzung und Folgeprozesse der Leitlinien ... 54

Anhang 1: Selbstverpflichtungen der Bundesregierung ... 56

Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis ... 61

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einleitung

Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen…

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat…

- Charta der Vereinten Nationen

„Der Frieden ist nicht alles, aber alles ist ohne den Frieden nichts." Mit diesem kurzen Satz brachte der ehemalige Bundeskanzler Willy Brandt in einer Rede 1981 eine Einsicht auf den Punkt, die gerade auch aus der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts erwächst und für unser Land dauerhaft Mahnung und Auftrag ist.

Die Förderung des Friedens in der Welt gehört vor dem Hintergrund unserer historischen Erfahrung zu den zentralen Staatszielen, die das Grundgesetz deutscher Politik vorgegeben hat. Wir sind auch aus ethischer Verpflichtung und aus eigenem Interesse gefordert, uns weltweit dafür einzusetzen, Krisen zu verhindern, Konflikte zu bewältigen und den Frieden zu fördern. Unser Engagement wird angeleitet von der langfristigen Vision eines positiven Friedens, die über die Abwesenheit von Krieg weit hinaus reicht. Vielmehr nimmt sie die strukturellen Ursachen gewaltsamer Konflikte wie Armut, Ungleichheit, Verletzung der Menschenrechte und Einschränkung politischer Teilhabe in den Blick.

Konflikte sind natürlicher Bestandteil gesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Frieden und Entwicklung setzen aber die Fähigkeit voraus, diese ohne Gewalt und konstruktiv auszutragen. Das Friedensengagement der Bundesregierung setzt hier an, um Gewalt als Austragungsform von Konflikten zu verhindern, Fragilität als Nährboden von Gewalt abzubauen und langfristige Entwicklung zu ermöglichen. Die Bundesregierung erkennt die Wechselwirkungen zwischen Frieden und Entwicklung, wie sie zuletzt die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt hat, an. Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte, soziale und politische Teilhabe, Geschlechtergerechtigkeit, gesellschaftliche Kohäsion und Rechtstaatlichkeit sind dabei zentral.

Im ersten Halbjahr 2016 waren weltweit fast 66 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg und Gewalt. Das ist die höchste Anzahl seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Fast zwei Drittel von ihnen haben als Binnenvertriebene innerhalb der Grenzen ihres Heimatlandes Zuflucht gefunden. Rund 24 Millionen Menschen sahen sich gezwungen, anderswo Schutz zu suchen, die allermeisten von ihnen in Entwicklungsländern. Im Jahr 2015 kamen auch rund 1,3 Millionen Asylsuchende nach Europa, die uns die dramatischen Folgen gewaltsamer Konflikte vor den Toren Europas und darüber hinaus unmittelbar vor Augen führten.

Die Krise scheint in vielen Teilen der Welt zur Normalität geworden zu sein: In Syrien ist der Aufstand gegen das Regime von Baschar al-Assad seit 2011 in einen blutigen Bürgerkrieg umgeschlagen, in den Regional- und Großmächte eingegriffen haben und der bereits hunderttausende Menschenleben gekostet hat. In Libyen kämpfen nach dem Ende der Herrschaft von Muammar al-Gaddafi Milizen und die Übergangsregierung um die Vorherrschaft. Irak ist seit dem Sturz Saddam Husseins 2003 nicht zur Ruhe gekommen. In allen drei Ländern und darüber hinaus hat der sogenannte „Islamische Staat" (IS) Unsicherheit, religiös-ethnisch aufgeladene Differenzen und Chaos für sich zu nutzen gewusst und in einzelnen Landesteilen eine Terrorherrschaft errichtet. Auch in Jemen haben sich die Hoffnungen der Revolution von 2011/12 nicht erfüllt. Im ohnehin ärmsten Land der arabischen Welt sind heute weite Teile der Bevölkerung von Hunger bedroht; mehr als zehntausend Menschen sind den Kriegshandlungen zum Opfer gefallen. In Mali kam es in der Folge einer Tuareg-Rebellion und eines Putsches 2012 zum Zusammenbruch staatlicher Strukturen; trotz internationaler Stabilisierungsbemühungen halten Auseinandersetzungen seitdem an. Auf die Gründung eines neuen Staates – Südsudan – nach jahrzehntelangem Unabhängigkeitskampf folgte ein Machtkampf, der Zehntausende von Todesopfern gefordert hat. Und auf unserem eigenen Kontinent, in Europa, haben die gewalttätigen Auseinandersetzungen in der Ostukraine und die russische Annexion der Krim 2014 die Grundfesten der europäischen Friedensordnung seit 1945 in Frage gestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wir sehen eine Welt, die „aus den Fugen geraten“ zu sein scheint. Es gibt kaum eine Krise, die wir nicht irgendwann auch in Europa und Deutschland spüren. Bürgerkriege, ethnische und religiöse Konflikte, Unterdrükkung und Verletzung der Menschenrechte, aber auch Armut, Perspektivlosigkeit und fehlender Zugang zu natürlichen Ressourcen bereiten den Nährboden für ideologische Radikalisierung und Terrorismus. In vielen Städten Afrikas, des Nahen und Mittleren Ostens sowie Südasiens gehört die Bedrohung durch gezielte Tötungen, Autobomben und Selbstmordattentate mittlerweile zu den alltäglichen Sorgen der Menschen. Die Anschläge der vergangenen Jahre in europäischen Städten – auch in Deutschland – haben erneut gezeigt, dass diese Bedrohungen nicht an den Grenzen unseres Kontinents Halt machen. Gleichzeitig sieht sich die säkulare, liberale Demokratie in vielen Staaten der europäischen und transatlantischen Wertegemeinschaft bislang nicht gekannten inneren Herausforderungen gegenüber. Der geplante Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union stellt das wichtigste Friedensprojekt des letzten Jahrhunderts auf eine schwierige Probe. Aber Abschottung wird unsere Welt nicht besser machen und unseren Wohlstand nicht bewahren. Deutschland ist international vernetzt wie kaum ein anderes Land. Unser Wohlstand beruht auf einem freien und fairen Welthandel. Unsere Zukunft hängt schon heute entscheidend davon ab, durch internationalen Austausch die besten Ideen und Köpfe für unser Land zu gewinnen. Das Streben nach Frieden entspricht nicht nur unserem Wertefundament – es liegt auch in unserem Interesse.

In Zeiten gestiegener Verunsicherung bleibt Deutschland der europäischen Einigung fest verpflichtet. Nur durch gemeinschaftliches und solidarisches Handeln mit unseren europäischen Partnern und unseren Verbündeten kann Deutschland Lösungen für die Aufgaben unserer Zeit finden. Dazu gehört die Bewahrung unseres freiheitlichen und pluralistischen Gesellschaftsmodells gegen Angriffe extremistischer Strömungen. Der Rechtsstaat muss Antworten auf neue Bedrohungen finden, die dem Sicherheitsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger genauso Rechnung tragen wie den Prinzipien unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Doch innenpolitische Antworten reichen nicht aus. Wir müssen vielmehr an den Ursachen von Konflikten ansetzen. Dazu gehört, neue Chancen auf wirtschaftliche und soziale Teilhabe zu schaffen. Das beinhaltet die Eindämmung der Risiken des Klimawandels. Dazu gehört globales Engagement für Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte. Dazu zählt auch das internationale Engagement zur Bewahrung und Stärkung einer auf dem Völkerrecht beruhenden Weltordnung. Stabile und nachhaltige Friedensordnungen in der Welt bieten nicht nur die beste Gewähr für die Sicherheit der Menschen in Deutschland, sondern auch für Wohlstand und Chancen von morgen.

Das internationale Engagement zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung ist mühsam und langwierig. Doch Beharrlichkeit und ein langer Atem zahlen sich aus. Nach einem Jahrzehnt des Krieges und des Völkermords konnten offene Territorialkonflikte in den Staaten des früheren Jugoslawiens beendet werden. Ihre Gesellschaften orientieren sich in Richtung Europa. Die Staaten Westafrikas haben blutige Bürgerkriege überwunden und den Grundstein für wirtschaftlichen Aufschwung gelegt. Sie haben wiederholt unter Beweis gestellt, dass demokratische Wahlen und friedliche Machtwechsel auch unter schwierigsten Rahmenbedingungen möglich sind. In Kolumbien konnte 2016 einer der längsten Bürgerkriege der jüngeren Vergangenheit mit einem Friedensvertrag beigelegt werden. Für alle diese Länder gilt: Der Weg zu nachhaltigen und stabilen Friedensordnungen ist weit und beschwerlich. Rückschläge sind möglich, oft sogar wahrscheinlich. Aber die Richtung stimmt und das Ziel eines nachhaltigen Friedens ist aller Anstrengungen wert. Deutschland leistet seinen Beitrag zu Frieden und Entwicklung, in Europa und weltweit.

Die Förderung des Friedens im Ausland erfordert das Zusammenwirken der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, aber auch die Beiträge international wirkender Bildungs-, Kultur-, Handels-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik. Die Bundesregierung hat im Juli 2016 ein Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr vorgelegt. Es stellt den Sicherheitsherausforderungen unserer krisengeschüttelten Welt einen vernetzten Ansatz gegenüber. Die Bundesregierung legt nun diese Leitlinien vor, mit denen sie den Zusammenhang von Frieden, Sicherheit und Entwicklung weiter ausführt und den vernetzten Ansatz weiter ausformuliert. Sie ergänzen das Weißbuch zur Sicherheitspolitik um den gesamten Instrumentenkasten zur Verfolgung unserer Ziele – von der Krisenprävention über Stabilisierung, Konfliktbewältigung und Wiederaufbau bis hin zur langfristigen Förderung von Frieden und nachhaltiger Entwicklung. Sie betonen die Notwendigkeit kohärenter politischer Strategien, um den Ausbruch von Krisen zu verhindern, akute Konflikte zu bewältigen und nachhaltige Friedensordnungen zu unterstützen. Anknüpfend an das Weißbuch setzen die Leitlinien auf präventive Maßnahmen vor Maßnahmen des Krisenmanagements. Sie werfen den Blick gleichzeitig über das Engagement in akuten Krisen hinaus und zielen auf die Gestaltung stabiler Friedensordnungen. Sie werden durch den Entwicklungspolitischen Bericht 2017 der Bundesregierung ergänzt, der die ganze Breite des für die Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung relevanten entwicklungspolitischen Engagements ausführlicher darstellt als es in diesem Rahmen möglich ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diese Leitlinien erneuern das Bekenntnis zu einem politischen Gesamtansatz zur Gestaltung des Friedens, das erstmals umfassend der Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung von 2004 formulierte. Die Maßnahmen des Aktionsplans haben auf staatlicher Seite eine leistungsfähige Infrastruktur für Friedensförderung weltweit entstehen lassen. Sie ergänzten das vielfältige zivilgesellschaftliche Engagement für den Frieden und bildeten die Grundlage für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Mit den ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten von 2012 hat die Bundesregierung erste Lehren aus der Umsetzung des Aktionsplans und aus ihrem Engagement an Krisenstandorten weltweit gezogen, um Maßnahmen zur Friedensförderung aus einem Guss zu entwickeln. Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention und die Leitlinien Fragile Staaten gehen in dem vorliegenden Dokument auf.

Die neuen Leitlinien nehmen eine strategische Weichenstellung vor. In ihrem Leitbild verpflichtet sich die Bundesregierung auf hohe Standards. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Weiterentwicklung von Instrumenten, zu denen es in Deutschland besondere Expertise gibt und die in Krisenkontexten von hervorgehobener Bedeutung sind. Schließlich prüfen die Leitlinien die Strukturen und Prozesse des vernetzten Ansatzes und richten diese auf neue Herausforderungen aus.

Die Erarbeitung der neuen Leitlinien wurde von einem Debattenprozess unter dem Titel „PeaceLab2016: Krisenprävention weiter denken“ begleitet. Auf 27 Veranstaltungen mit über 1800 Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie online auf dem PeaceLab-Blog haben interessierte Bürgerinnen und Bürger, Wissenschaft, organisierte Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft diskutiert, eingeschlagene Pfade entweder bestätigt oder Ideen für Verbesserungen eingebracht. Zentrale Aussagen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer finden sich als Zitate auf den folgenden Seiten wieder. Sie illustrieren die Vielfalt der Debatte, ohne dass die Bundesregierung sich jeden Einzelaspekt zu Eigen macht.

Nicht alle Impulse aus dem PeaceLab-Prozess konnten in diese Leitlinien aufgenommen werden. Aber sie werden die nun folgenden Prozesse und die Anwendung der Leitlinien weiter inspirieren. Denn die Leitlinien sind nicht das Ende eines Prozesses. Vielmehr markieren sie den Beginn einer neuen Phase deutscher Friedenspolitik.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Weltordnung im Umbruch: Verantwortung übernehmen in schwierigen Zeiten

Konflikte sind ein unvermeidbarer und für den sozialen Wandel notwendiger Bestandteil des Zusammenlebens in allen Gesellschaften. Sie sind Ausdruck von unterschiedlichen Wertvorstellungen, Interessengegensätzen und daraus resultierenden Spannungen zwischen verschiedenen Gruppierungen. Das Problem sind nicht die Konflikte als solche, sondern die Art und Weise ihrer Austragung. Es gilt, Gewalt als Austragungsform von Konflikten zu verhindern beziehungsweise zu überwinden.

Zu Krisen kommt es, wenn Konflikte sich so zuspitzen, dass Gewalt zum Einsatz kommt oder angedroht wird. Krisen sind gekennzeichnet durch eine dichte Abfolge von Ereignissen, die zu menschlichem Leid von erheblichem Ausmaß führen und Frieden und Sicherheit akut gefährden.

Die Krisen unserer Zeit haben vielfältige Ursachen und Ausprägungen. Sie gehen einher mit einem tiefgreifenden Wandel der internationalen Ordnung. Dieser steht vor allem im Zeichen der Globalisierung, die in den letzten Jahrzehnten deutlich an Geschwindigkeit zugenommen und den Anfang dieses Jahrhunderts wie kaum ein anderes Phänomen geprägt hat. Die zunehmende weltweite Vernetzung aller Lebensbereiche hat weitreichende wirtschaftliche, soziale und technologische Wandlungsprozesse nach sich gezogen. Die Globalisierung birgt große Chancen, stellt verantwortungsvolle Politik aber auch vor neue Herausforderungen. So hat sie global zu einer deutlichen Reduzierung der absoluten Armut beigetragen, aber in einigen Teilen der Welt auch zu mehr Ungleichheit geführt. Verbesserter Zugang zu Informationen über das Internet kann in autoritär regierten Staaten Öffnungsprozesse fördern und zivilgesellschaftliche Bewegungen stärken. Solche Staaten reagieren aber auch vielfach mit zunehmender Kontrolle, Abschottung und Repression auf systemgefährdende Öffnungstendenzen. Gleichzeitig ist zu beobachten, wie die Komplexität einer umfassend vernetzten Welt Unsicherheit steigert und Gegenkräfte wie Nationalismus, religiösen Fanatismus oder gewalttätigen Extremismus hervorruft.

Die Kräfte der Globalisierung haben zudem eine Entwicklung beschleunigt, die mit dem Ende des Kalten Krieges eingesetzt hat: Neue Gestaltungsmächte – vor allem Schwellenländer, die von den Chancen weltweit vernetzter Märkte profitieren konnten – streben nach globaler Teilhabe und größerem Einfluss. Sie wirken auf eine politisch, wirtschaftlich und militärisch stärkere multipolare internationale Ordnung hin. In Anbetracht ungleicher Repräsentation – etwa im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) oder in den Entscheidungsgremien internationaler Finanzinstitutionen – sehen sie ihre Anliegen und Interessen in internationalen Organisationen häufig nicht hinreichend berücksichtigt. Sie wollen als gleichberechtigte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen werden und drängen auf strukturelle Veränderungen.

Neue globale Machtverhältnisse gilt es dabei verantwortungsvoll zu gestalten und alle Länder in die völkerrechtskonforme Lösung globaler Herausforderungen einzubinden. Gleichzeitig muss denjenigen entgegengetreten werden, die Normen des Völkerrechts wie das Annexionsverbot oder Grundregeln des humanitären Völkerrechts in Frage stellen.

1.1. Herausforderungen des Engagements in Bezug auf Krisen und Konflikte

Der Wandel der internationalen Ordnung, vielfach schwache staatliche Strukturen, ein in vielen Weltregionen extrem hohes Bevölkerungswachstum und die sich immer stärker auswirkenden Folgen des Klimawandels stellen unsere Politik der Friedensförderung vor große Herausforderungen.

„Die Erwartungen an Deutschland – national und international – haben sich verändert: Immer öfter wird gefordert, Deutschland müsse seiner gestiegenen politischen und wirtschaftlichen Verantwortung stärker gerecht werden."

- Niels Annen, MdB, SPD-Fraktion

1.1.1. Fragile Staatlichkeit als Nährboden gewaltsamer Konflikte

Krisen und gewaltsame Konflikte treten heute besonders häufig in Räumen fragiler Staatlichkeit auf. Seit 1990 ist dabei ein drastischer Anstieg jener innerstaatlichen Konflikte und Bürgerkriege zu verzeichnen, die in schwachen oder gescheiterten Staaten einen Nährboden finden.

In unterschiedlicher Ausprägung sind in fragilen Staaten der gesellschaftliche Zusammenhalt geschwächt, das Vertrauen in staatliche Institutionen und deren gute Regierungsführung erodiert und die Entwicklungsorientierung niedrig. Die Räume für zivilgesellschaftliches Engagement werden zunehmend eingeschränkt oder sind kaum noch vorhanden. Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allenfalls formal gewährleistet, werden aber häufig von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren missachtet. Meist geht Fragilität auch mit verbreiteter Armut und einem hohen Maß an gesellschaftlicher Ungleichheit einher. Soziale und politische Spannungen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sowie Interessenkonflikte sind in solchen Staaten stark ausgeprägt. Gleichzeitig fehlen häufig Kapazitäten und Strukturen, um gesellschaftliche Konflikte friedlich zu lösen. Sie können deshalb sehr leicht gewaltsam eskalieren und sind nur schwer wieder einzudämmen (siehe Textbox Fragilitätsprofile auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**).

Die Umbrüche in der arabischen Welt seit 2011 haben gezeigt, dass vermeintlich stabile, aber autoritär geführte Regime auf tönernen Füßen stehen. Die Legitimität von Regierungen spielt daher eine wesentliche Rolle für Frieden und Stabilität. Aufstände und Revolutionen wie in Tunesien oder Ägypten, aber auch langwierige gewaltsame Konflikte wie in Syrien können die Folge sein, wenn sich über viele Jahre angestaute Spannungen zwischen Staatsführung und Bevölkerung entladen.

Gleichzeitig geht auch von nicht-staatlichen Gewaltakteuren in fragilen Kontexten eine hohe Gefahr aus. Durch die Schwäche des Staates können Freiräume entstehen, die von organisierter Kriminalität oder Terrororganisationen als Aktions- und Rückzugsräume genutzt werden – mit regionalen wie globalen Auswirkungen.

Fragilitätsprofile

Fragilität lässt sich anhand dreier Dimensionen fassen: Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, die Kapazitäten zur Erbringung grundlegender staatlicher Dienstleistungen sowie die Akzeptanz des staatlichen Herrschaftsanspruchs durch das Volk (Legitimität). Starke Defizite in jeder einzelnen Dimension können brisant sein: So können Einschränkungen des staatlichen Gewaltmonopols einen Verlust territorialer Kontrolle bedeuten oder organisierte Gewalt durch nicht-staatliche Akteure begünstigen. Kapazitätsdefizite zeigen sich beispielsweise in einer begrenzten Fähigkeit des Staates zur Formulierung, Implementierung und Durchsetzung von Regeln oder zur Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Grundgütern wie Wasser oder Dienstleistungen wie Gesundheit oder Bildung. Schließlich kann sich mangelnde Akzeptanz der staatlichen Herrschaft in staatlicher Repression nieder- oder gar in organisierte Rebellion und Bürgerkrieg umschlagen.

Häufig bestehen in allen drei Bereichen Defizite, die sich in ihren negativen Auswirkungen gegenseitig beeinflussen oder gar verstärken. Entscheidend ist das Zusammenspiel dieser drei Dimensionen. Sechs grundlegende Typen von fragilen Staaten lassen sich unterscheiden:

- „zerfallende“ oder dysfunktionale Staaten mit erheblichen Schwächen in allen Dimensionen, häufig geprägt durch gewaltsame Auseinandersetzungen bis hin zu Bürgerkriegen;
- „schwache“ Staaten ohne Gewaltkonflikte, aber mit geringer Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen, beispielsweise bei der Erbringung von Basisdienstleistungen;
- „herausgeforderte“ Staaten, die relativ handlungsfähig und legitim sind, aber erheblichen Sicherheitsbedrohungen (z. B. durch lokale Milizen) ausgesetzt sind;
- „illegitime“ (und häufig repressive) Staaten, deren politische Ordnung trotz oder gerade wegen umfangreicher staatlicher Kontrolle von weiten Bevölkerungsteilen nicht als legitim akzeptiert ist und die daher nur scheinbar stabil sind;
- mäßig funktionierende Staaten mit mittleren Ausprägungen von Fragilität in allen Dimensionen, wobei die verbleibenden Herausforderungen vor allem beim Gewaltmonopol (Bedrohungen, z. B. durch Terrorismus oder organisierte Kriminalität) und bei der Leistungsfähigkeit liegen;
- gut „funktionierende“ Staaten mit hoher Legitimität, gesichertem Gewaltmonopol und ausgeprägter Fähigkeit, Basisdienstleistungen zu erbringen.

Mit dieser Unterscheidung können grundlegende Fragilitätsmuster erkannt werden. Die Grenzen zwischen den Typen sind jedoch fließend. Für die Politikgestaltung bleibt es entscheidend, in jedem Fall alle drei Dimensionen von Fragilität, ihre Entwicklung im Zeitverlauf und ihre Wechselwirkungen in den Blick zu nehmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1.1.2. Nationalismus, religiöser Fanatismus und gewaltbereiter Extremismus

Nationalismus und religiöser Fanatismus können neue Konflikte entfachen und bestehende anheizen. Sie sind häufig Ausdruck von Identitätskrisen oder Reaktionen auf reale oder wahrgenommene Legitimitätsdefizite politischer Ordnungen. Gesellschaften, denen es an inklusivem wirtschaftlichem Wachstum mangelt, in denen Bildungschancen fehlen sowie politische, soziale und kulturelle Teilhabe beschränkt ist, bieten einen fruchtbaren Boden für gewaltbereiten Extremismus. Unter diesen Bedingungen können ethnisch-nationale oder religiöse Gruppenzugehörigkeiten ideologisch aufgeladen und instrumentalisiert werden, um politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele zu erreichen und sogar die Anwendung von Gewalt zu rechtfertigen. Nationalismus, religiöser Fanatismus und gewaltbereiter Extremismus wirken meist grenzüberschreitend. Sie können über die unmittelbare Nachbarschaft der betroffenen Staaten hinaus regionale und internationale Instabilität erzeugen und Fragilität exportieren.

„Regierungen auf der ganzen Welt müssen Strategien entwickeln, um der Radikalisierung der Jugend zu begegnen, die von gewaltsamen Konflikten betroffen sind. Bestehende Konflikte zu bekämpfen reicht dafür nicht aus. Eine nachhaltige Strategie muss den verlorenen Perspektiven junger Menschen Rechnung tragen und ihnen neue eröffnen."

- Christoph Abels, Polis180

1.1.3. Internationalisierte Konflikte

Zwischenstaatliche Konflikte im Sinne einer direkten Konfrontation zwischen souveränen Staaten sind seltener geworden. Stattdessen spielen sich gewaltsame Auseinandersetzungen heute zumeist innerhalb der Grenzen eines Staates ab und sind von Kämpfen nicht-staatlicher bewaffneter Gruppierungen gegeneinander oder gegen die Regierung geprägt.

Häufig haben diese Konflikte aber auch eine internationale Dimension. Denn gerade in fragilen Kontexten kann ein Machtvakuum entstehen, in das andere Mächte im Ringen um regionale Hegemonie oder geopolitische Vorteile vordringen. Oftmals sind „Stellvertreterkriege" oder internationalisierte Konflikte die Folge, in denen externe Mächte lokale Gewaltakteure unterstützen. Häufig kommen dabei Mittel der hybriden oder asymmetrischen Kriegsführung zum Einsatz, einschließlich terroristischer Gewalt. Die Motivation externer Akteure geht dabei häufig weit über den lokalen Konflikt hinaus; regionale und globale Normen, Institutionen und politische Übereinkünfte werden teils gezielt in Frage gestellt.

1.1.4. Bevölkerungsdynamik, Klimawandel und Naturkatastrophen

Während in Europa ein Rückgang der Bevölkerungszahl erwartet wird, ist in den Ländern Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens weiter mit einem erheblichen Anstieg zu rechnen. Zwar birgt die hohe Zahl junger erwerbsfähiger Menschen auch Potential für wirtschaftliche Entwicklung, wenn Bildungschancen bestehen, Beschäftigungsperspektiven geschaffen werden und eine hinreichende Gesundheitsversorgung gegeben ist. Wo diese Erwartungen jedoch unerfüllt bleiben, können mangelnde wirtschaftliche Perspektiven und fehlende politische Teilhabe soziale Spannungen verursachen und verschärfen. Ohnehin knappe Ressourcen wie Wasser, landwirtschaftliche Nutzflächen und Fischgründe werden durch Bevölkerungswachstum stärker beansprucht. Verteilungskonflikte können die Folge sein und schwache staatliche Strukturen zusätzlich unter Druck setzen.

Neben dem Bevölkerungswachstum zählt die Urbanisierung zu den demografischen Megatrends. Das oft ungeplante und ungesteuerte rasante Anwachsen von Städten konzentriert sich zu 90% in den Metropolen Asiens und Afrikas, häufig in fragilen Kontexten. In informellen Siedlungen mit meist marginalisierter Bevölkerung bestehen unsichere Eigentums- und Nutzungsrechte und der Zugang zu adäquater Basisinfrastruktur (u.a. Wasser, Abfallentsorgung, Energie, Mobilität, Bildung, Gesundheit und Sicherheit) ist deutlich eingeschränkt. Dies birgt zusätzliches Konfliktpotential.

Naturkatastrophen und die Folgen des Klimawandels verschärfen diese Entwicklungen. Die globale Erwärmung führt in vielen Regionen der Erde zu einer Verknappung von Wasserressourcen und dem dauerhaften Verlust von Anbau- und Weideflächen. Die steigende Häufigkeit und Intensität extremer Wetterereignisse wie Überschwemmungen, Wirbelstürme und Dürren kann vorhandene Ressourcen zusätzlich verknappen und neue Verteilungskonflikte innerhalb von Gesellschaften auslösen, Nahrungsmittelknappheit und im Extremfall Hungersnöte hervorrufen und das Risiko von Unruhen und gewalttätigen Auseinandersetzungen erheblich steigern. Kleinere Inselstaaten (insbesondere *Small Island Developing States*) sind durch die Auswirkungen des Klimawandels direkt in ihrer Existenz bedroht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die negativen Wechselwirkungen von extremen Naturereignissen, Folgen des Klimawandels und Konflikten veranschaulicht das Beispiel Mali. Bereits bestehende Konflikte durch tief verwurzelte ökonomische und politische Benachteiligung von Hirtenvölkern wie den Tuareg wurden durch mehrere Dürren von 2005 bis 2012, das daraus folgende Absinken des Grundwasserpegels und eine starke Reduzierung des Viehbestandes noch weiter verschärft. Auch diese Dürrefolgen trugen zu einer Reihe von Tuareg-Rebellionen bei: Sie verschärften die Konfliktneigung, die zusätzlich durch allgemeine Ressourcenknappheit, Arbeitslosigkeit, ökonomische Unsicherheit, schwache Regierungsinstitutionen, Terrorismus und Kriminalität angetrieben wurde.

1.1.5. Flucht und Migration

Migration war und ist fester Bestandteil globaler Veränderungsprozesse. Geregelte Wanderungsbewegungen bieten großes Potenzial für Entwicklung, etwa durch Wissens- oder Geldtransfers sowie Investitionen von Migrantinnen und Migranten in ihren Heimatländern. Im Gegensatz dazu bergen irreguläre Migrations- und Fluchtbewegungen große Risiken, sowohl für die Migranten und Flüchtenden selbst, als auch für die Transit- und Aufnahmeländer. Deutschland setzt sich deshalb für eine partnerschaftliche Verantwortungsteilung zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten bei der Bewältigung von Flucht- und Migrationsbewegungen ein.

Während Flüchtende sich durch Krieg, persönliche Verfolgung und Gewalt gezwungen sehen, ihre Heimat zu verlassen, werden Migrantinnen und Migranten oftmals durch andere Faktoren wie Hunger und Ernährungsunsicherheit, Naturkatastrophen oder die Folgen des Klimawandels, aber auch fehlende wirtschaftliche Perspektiven dazu veranlasst. Häufig liegt der Entscheidung, die eigene Heimat zu verlassen, ein Bündel unterschiedlicher Motive zugrunde.

Flucht und irreguläre Migration sind für die Betroffenen mit großen Risiken verbunden: Bei der illegalen Überschreitung nationaler Grenzen sind sie oft Diskriminierung und Ausbeutung ausgesetzt; häufig nutzen sie kriminelle Schlepperbanden und sind der Willkür überforderter staatlicher Sicherheitskräfte ausgeliefert. Jahr für Jahr kommen Tausende irreguläre Migranten und Flüchtende auf den oft äußerst gefährlichen Reiserouten zu Tode. Die Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung für Geflüchtete in oder möglichst nah an ihren Heimatregionen sowie ihrer Aufnahmeländer ist neben der Bewältigung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration erklärtes Ziel deutscher Politik.

Die aufnehmenden Länder sind in der überwiegenden Zahl selbst Entwicklungsländer und in vielen Fällen ebenfalls von Konflikten und fragilen Strukturen geprägt. Wenn Staaten mit der Versorgung von Flüchtlingen und irregulären Migranten überfordert sind, drohen soziale und wirtschaftliche Verteilungskonflikte mit der lokalen Bevölkerung mit destabilisierender Wirkung. Auch direkte Sicherheitsbedrohungen können entstehen, beispielsweise wenn bewaffnete Gruppen die prekäre Lage der Flüchtenden ausnutzen, um diese für bewaffnete Gruppierungen oder Terrororganisationen zu rekrutieren.

1.2. Möglichkeiten und Grenzen des Engagements

Ziel einer Politik der Friedensförderung ist es, gewaltsame Konflikte nach Möglichkeit zu verhindern sowie dort, wo dies nicht gelungen ist, Wege zur Reduzierung von Gewalt aufzuzeigen und langfristig regelbasierte Mechanismen für eine friedliche Austragung von Konflikten zu unterstützen.

„Krisenprävention setzt an den strukturellen, politischen und sozialen Ursachen von Konflikten wie Ungleichheit, Korruption und mangelnder Staatlichkeit an. Gerade diese sind aber nicht mit wenigen Handgriffen oder einer großzügigen Finanzausschüttung zu beheben, sondern erfordern ein langfristiges Engagement.“

- Nicole Deitelhoff und Christopher Daase, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

In jüngerer Vergangenheit hat Deutschland verstärkt Verantwortung für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung in Europa und anderen Teilen der Welt übernommen. Deutschlands Rolle auf dem Westlichen Balkan, in Afghanistan und bei der Unterstützung der Afrikanischen Union (AU) zeigt dabei beispielhaft die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen langfristigen Engagements.

Auf dem Westlichen Balkan hat das deutsche Engagement seit den 1990er Jahren dazu beigetragen, kriegerische Auseinandersetzungen zu beenden und die Region zu stabilisieren. In Mazedonien konnte ein weiterer gewaltsamer Konflikt verhindert werden. Heute leisten mehrere Staaten des Westlichen Balkans als Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) selbst einen Beitrag zur kollektiven Verteidigung des Bündnisses. Kroatien ist im Jahr 2013 der Europäischen Union (EU) beigetreten, und die anderen Länder der Region streben

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eine EU-Mitgliedschaft an. Deutlich vor Augen steht jedoch auch: Die Balkankriege konnten erst nach massivem Blutvergießen und schweren Kriegsverbrechen beendet werden. Heute bleibt die Region allen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zum Trotz weiterhin fragil, denn langfristige Transformationsprozesse hin zu demokratischen Rechtsstaaten stocken. Die wirtschaftliche und soziale Situation ist in vielen Staaten der Region anhaltend schwierig. Verständigung und Versöhnung sowie der Aufbau legitimer und transparenter staatlicher Strukturen bleiben eine große Herausforderung.

In Afghanistan trägt Deutschland seit 2001 zusammen mit seinen internationalen Partnern mit großem finanziellen, personellen und institutionellen Einsatz – im Norden in langjähriger militärischer Führungsverantwortung – dazu bei, das in zwei Kriegsjahrzehnten zerstörte Land zu stabilisieren und wieder aufzubauen. Trotz etlicher enttäuschter Erwartungen hat es seither wichtige Fortschritte gegeben: beim Aufbau der Infrastruktur, der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Ausbau des Gesundheits- und Bildungssektors, der Aufstellung von Streitkräften und Polizei, der Stärkung der Menschen- und insbesondere der Frauenrechte und bei der Schaffung grundlegender rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen und Institutionen. Damit hat das afghanische Volk heute die Chance auf eine bessere Zukunft als vor dem Beginn unseres Engagements. Diese Fortschritte werden jedoch überschattet durch Korruption und Klientelismus, durch die Ausweitung und Intensivierung des bewaffneten Konflikts und wachsende Unsicherheit. Das Ziel einer Beendigung des gewaltsamen Konflikts mit den Taliban bleibt weiterhin unerreicht. Der dafür nötige politische Prozess kam bisher - auch aufgrund von Interessenkonflikten in der Region - nicht über erste Anfänge hinaus. Die Sicherheitslage ist weiterhin schwierig. Rechtsstaatliche Strukturen und demokratisches Selbstverständnis sind noch immer schwach ausgeprägt, der Menschenrechtsschutz ist weiterhin unzureichend. Stabilisierung und Frieden in Afghanistan bleiben eine Generationenaufgabe.

In Afrika engagiert sich Deutschland bei der Stärkung der eigenen Fähigkeiten auf dem Kontinent, selbst mehr Verantwortung für die Vorbeugung und Lösung von Krisen und Konflikten zu übernehmen. Die Förderung von Stabilität und Prosperität unseres Nachbarkontinents ist eine Zukunftsinvestition und liegt im ureigenen Interesse Europas. So unterstützt Deutschland die Afrikanische Union und Regionalorganisationen in West-, Ost- und dem südlichem Afrika, auch im Rahmen der EU und der Vereinten Nationen, beim Aufbau der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA). Im Rahmen dieser Bemühungen wurde u.a. ein kontinentales Konfliktfrühwarnsystem eingerichtet, das den AU-Entscheidungsgremien eine eigene Analysegrundlage bietet. Auch stärkt die Bundesregierung die multidimensionale *African Standby Force* durch Training für ihre zivilen, polizeilichen und militärischen Elemente und durch Aufbau eines Personalpools für zivile Experten in Friedensmissionen. Mittlerweile stellen die AU, afrikanische Regionalorganisationen und ihre Mitgliedsstaaten mehr als die Hälfte der Friedenstruppen auf dem Kontinent. Die Herausforderungen für die AU bleiben allerdings groß. Ihre Kapazitäten reichen bisher noch nicht aus, um der Vielzahl und dem sich ständig verändernden Charakter von Konflikten und Krisen zu begegnen. Auch fehlt es weiterhin an einer nachhaltigen, aus eigenen Mitteln getragenen Finanzierungsgrundlage der APSA, insbesondere der Friedensmissionen. Die AU bleibt zivil wie militärisch auf Unterstützung angewiesen.

Diese Beispiele zeigen: Der Einsatz Deutschlands für Friedensförderung ist wirkungsvoll, doch er erfordert erhebliche politische, finanzielle und personelle Investitionen, einen langen Atem – und eine realistische Erwartungshaltung hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen externen Engagements.

1.3. Referenzrahmen

In ihrem Engagement zur Friedensförderung orientiert sich die Bundesregierung an wichtigen Leitlinien und Abkommen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Im Rahmen der Vereinten Nationen hat sich die internationale Gemeinschaft auf das Ziel der Friedenserhaltung (*Sustaining Peace*) verständigt und eine bessere Kohärenz und Koordinierung bei Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung gefordert. Dies war eines der Ergebnisse mehrerer *Reviews der* Vereinten Nationen, um die Fähigkeiten im Bereich Frieden und Sicherheit zu stärken und die Weltorganisation auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten. Die Stärkung bisheriger Strukturen sowie der Ausbau von Krisenprävention, darunter Frühwarnung, Szenarienplanung und Mediation, stehen dabei ebenso im Mittelpunkt wie modernes *Peacekeeping* und nachhaltiges *Peacebuilding,* einschließlich einer starken und aktiven Beteiligung von Frauen an diesen Prozessen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die 2015 von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung stellt den zentralen Referenzrahmen für eine gerechtere, nachhaltigere und damit auch friedlichere Welt dar. Die partnerschaftliche Umsetzung der darin enthaltenen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) schafft auch die Bedingungen für nachhaltigen Frieden – lokal, national, regional und global.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Die Agenda 2030 hat zum Ziel, allen Menschen weltweit ein Leben in Würde zu ermöglichen. Die 17 SDGs verknüpfen dazu alle Dimensionen der Nachhaltigkeit: die ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung. Sie haben damit in ihrer Breite auch eine krisenpräventive Wirkung.

Frieden ist einer der fünf Grundpfeiler der Agenda 2030 (*People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership*). Vor allem Ziel 16 der Agenda 2030 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) vereint für das Krisenengagement besonders relevante Unterziele zu Frieden, Sicherheit und guter Regierungsführung. Aber auch die weiteren Ziele beinhalten wichtige Dimensionen und Beiträge zur Förderung von Gerechtigkeit, Frieden und Sicherheit, insbesondere Ziel 1 (Armutsbekämpfung), Ziel 2 (Hungerbekämpfung), 4 (Bildung), 5 (Gleichberechtigung der Geschlechter), 8 (Beschäftigung), 10 (Reduzierung von Ungleichheit) und 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel).

Die Agenda 2030 ist eine globale Partnerschaft mit universellem Anspruch: Sie löst die Einteilung in „Geber“ und „Nehmer“ ab und formuliert die gemeinsame Verantwortung aller Staaten und Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft für eine weltweite Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit. Gleichzeitig will sie die unterschiedlichen Akteure in humanitärer Hilfe, Friedensförderung und Entwicklung hinter gemeinsamen Zielen versammeln und damit kurz- und langfristiges Handeln kohärenter gestalten. Die Umsetzung der Agenda stellt erhebliche Anforderungen auch an Deutschland, etwa im Bereich der Politikkohärenz. So sind Politik, Produktionsweise und Konsumverhalten in Deutschland einschließlich der jeweiligen Auswirkungen auf globaler Ebene an den Zielen der Agenda 2030 zu messen. Zur nationalen Umsetzung in Deutschland wurde am 11. Januar 2017 die Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet, welche die 17 Ziele in konkrete und messbare nationale Ziele bzw. Indikatoren übersetzt.

Das Prinzip „niemanden zurückzulassen“ (*Leaving no one behind*) ist das durchgängig anzuwendende Prinzip bei der Bewältigung der globalen Transformationsherausforderungen der Agenda 2030. Es verpflichtet die Staatengemeinschaft auch, besonders die Menschen in „vergessenen Krisengebieten“ im Blick zu behalten bzw. in den Blick zu nehmen, die nicht im Fokus der Weltöffentlichkeit stehen. Damit zielt das Prinzip auch auf einen wichtigen Aspekt der Krisenprävention ab: Inklusive Gesellschaften und eine inklusive globale Weltordnung sind Voraussetzung für nachhaltigen Frieden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereits der *New Deal for Engagement in Fragile States* aus dem Jahr 2011 stellt ein gemeinsames Bekenntnis von Gebern und fragilen Staaten zum Aufbau legitimer, inklusiver politischer Ordnungen dar. Der New Deal identifiziert fünf übergeordnete Ziele zur Förderung von Frieden und Staatsaufbau (*Peace- and Statebuilding Goals, PSGs)*, die in fragilen Staaten verfolgt werden müssen, um die Ursachen von Fragilität zu überwinden: legitime Politik, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Grundlagen sowie Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen. Der *New Deal* definiert zudem Handlungs- und Partnerschaftsprinzipien sowie Modalitäten der effektiven, vertrauensvollen und konfliktsensiblen Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten. Die Umsetzung des New Deal wird durch eine internationale Dialogplattform zwischen Gebern, fragilen Staaten und Zivilgesellschaft begleitet (sogenannten *International Dialogue on Peace and Statebuilding*), die entscheidende Impulse zur Umsetzung der Agenda 2030 in fragilen Staaten setzen soll.

Die Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 ist die erste Resolution des VN-Sicherheitsrates, die sich der Bedeutung der Mitwirkung von Frauen an der Beilegung von Konflikten sowie den politischen Prozessen und am Wiederaufbau nach Konflikten einerseits und den unverhältnismäßig schweren Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und Mädchen andererseits widmet. Die mit dieser Resolution ins Leben gerufene Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit benennt dabei drei grundlegende Prinzipien: Prävention, Partizipation und Schutz für erfolgreiches Engagement in Krisen und Konflikten, wobei die gleichberechtigte Mitwirkung von Frauen im Vordergrund steht. In den Folgejahren wurde diese Agenda um sieben weitere Resolutionen ergänzt und erweitert. In ihrer globalen Studie zur Umsetzung der Resolution 1325 (*Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace*) von 2015 unterstreichen die Vereinten Nationen erneut, dass die konsequente Einbindung von Frauen zu nachhaltigeren und besseren Ergebnissen in der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedenssicherung führt.

Die VN-Resolution 2250 zu Jugend, Frieden und Sicherheit (2015) würdigt die zentrale Rolle junger Menschen in Friedensprozessen und fordert die VN-Mitgliedstaaten dazu auf, Jugendlichen auf allen politischen Ebenen eine Mitsprache zu ermöglichen. Kinder und Jugendliche sollen gestärkt werden, als „*Agents of Change*“ im Hinblick auf langfristige krisenpräventive Ansätze, gewaltfreie Konfliktbearbeitung, auf Verhütung und Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus eine positive und aktive Rolle zu übernehmen. Der Schutz von Kindern, die Gewalt und systemischen Rechtsverletzungen in Krisen und Konflikten besonders ausgeliefert sind, ist Inhalt mehrerer Konventionen, wie z. B. der VN-Kinderrechtskonvention (1989) und deren Zusatzprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (2000).

Die Pariser Übereinkunft zum Klimaschutz (*Paris Agreement*) hat zum Ziel, Klimarisiken und negative Folgen des Klimawandels zu reduzieren. Die Begrenzung der globalen Erderwärmung durch die Minderung von Treibhausgasemissionen und die Unterstützung bei Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel stehen dabei neben der Einrichtung von Klimarisikoversicherungen zur Abmilderung möglicher Folgen im Vordergrund. Die Bundesregierung beteiligt sich hieran durch ein ganzes Bündel von Maßnahmen wie die Unterstützung multilateraler Klimafonds, sowie multilateraler und bilateraler Projekte.

“Deutschland kommt eine bedeutende Rolle dabei zu, den Blick der Europäischen Union weiterhin nach außen zu richten – nicht nur als eine wirtschaftliche Macht, sondern als eine Exporteurin von Stabilität in einer instabilen Welt.“

- Jean-Marie Guéhenno, International Crisis Group

Die Europäische Union hat mit der Globalen Strategie 2016 eine neue außen- und sicherheitspolitische Strategie formuliert. Sie definiert Prinzipien, Prioritäten und Instrumente europäischen Außenhandelns. Neben umfangreichen Ausführungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik zielt die Globale Strategie auf einen ganzheitlichen, werteorientierten Ansatz, der alle Dimensionen des Außenhandelns einschließlich Handels-, Klima-, Forschungs- und Entwicklungspolitik umfasst und damit den Rahmen für die zivile Friedensförderung auf europäischer Ebene steckt. Die Strategie nennt Prävention, Sicherheit und Stabilisierung, Konfliktlösung sowie die Förderung einer Friedenswirtschaft als Kernbestandteile eines erfolgreichen Umgangs mit Krisen und Konflikten. Die Globale Strategie bezieht sich ausdrücklich auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als einen wichtigen Bezugsrahmen. Die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist ihr ein Kernanliegen. Die GSVP umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Dies soll zu einer gemeinsamen Verteidigung führen. Als Ziel strebt Deutschland eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion an. Menschliche Sicherheit soll laut der Globalen Strategie durch einen „integrierten Ansatz“ gefördert werden. Künftig sollen nicht nur sämtliche Instrumente noch besser aufeinander abgestimmt zum Einsatz kommen, sondern das Engagement soll auch in allen Phasen eines Konflikts erfolgen. Darüber hinaus will sich die EU von der lokalen bis hin zur globalen Ebene engagieren und sich an alle Konfliktbeteiligten wenden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Globale Strategie unterstreicht die Bedeutung von Prävention und will die Anstrengungen in diesem Bereich erheblich verstärken. Die EU ist u.a. aufgefordert, verstärkt im Rahmen von Krisenfrühwarnung, präventiver Diplomatie und Mediation aktiv zu werden und eine politische Kultur zu entwickeln, die frühzeitig dem Risiko gewaltsamer Konflikte entgegentritt.

Mit der Globalen Strategie will sich die EU in die Lage versetzen, schnell, verantwortlich und entschieden auf Krisen zu reagieren. Durch Stabilisierungsmaßnahmen sollen legitime Institutionen in die Lage versetzt werden, rasch Grunddienstleistungen und Beiträge zur Sicherheit für lokale Bevölkerungsgruppen zur Verfügung zu stellen. Damit soll das Risiko, in einen Konflikt zurückzufallen, verringert werden; Flüchtlinge sollen zurückkehren können; ein sicheres Leben soll wieder möglich werden. Langfristig sollen mit den verschiedenen EU-Instrumenten nachhaltige Staatlichkeit gefördert und tragfähige wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht werden.

Zugleich definiert die Globale Strategie die wesentlichen Eckpfeiler und Prinzipien einer zukünftigen gestärkten Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Damit wird europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch effizienter organisiert und finanziert. Fähigkeiten werden verstärkt gemeinsam bereitgestellt.

Die Bundesregierung hat den Bedarf eines ganzheitlichen und vernetzten Ansatzes zur Bearbeitung der komplexen Ursachen und Treiber von Konflikten bereits 2004 erkannt und mit der Verabschiedung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung einen Paradigmenwechsel eingeleitet, der für eine ressortübergreifende und gesellschaftlich breit verankerte Politik in fragilen und von Konflikt betroffenen Räumen steht.

Die ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten haben im Jahr 2012 Handlungsschwerpunkte gesetzt und neue Strukturen wie die ressortübergreifenden Task Forces für bestimmte Krisen eingerichtet. Mit dem zweiten Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2017 bis 2020 hat sich die Bundesregierung zu konkreten Maßnahmen verpflichtet, um eine verstärkte Beteiligung von Frauen in der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung (z. B. als Mediatorinnen, Repräsentantinnen lokaler Gemeinden und Menschenrechtsverteidigerinnen) zu fördern, sich für den Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt in bewaffneten Konflikten einzusetzen und auf eine geschlechtersensible Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten hinzuwirken. Beim Humanitären Weltgipfel 2016 in Istanbul hat sich Deutschland dafür eingesetzt, humanitäre und entwicklungspolitische Ansätze besser aufeinander abzustimmen (*New Way of Working*) sowie flexiblere Finanzierungsmechanismen einzusetzen.

Das Auswärtige Amt (AA) hat in der Folge des *Review2014*-Prozesses seine Ansätze und Instrumente der Krisenprävention, Stabilisierung, Friedenskonsolidierung und humanitären Hilfe in einer neuen Abteilung gebündelt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat seine krisen- und konfliktrelevanten Instrumente in thematischen Initiativen konzentriert und ausgebaut. Zudem hat es die Prinzipien für das Arbeiten in fragilen Kontexten weiter entwickelt und verbessert (zuletzt in der Sektorstrategie Entwicklung für Frieden und Sicherheit von 2013) sowie die entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe als Kriseninstrument geschärft. Mit dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr hat die Bundesregierung im Jahr 2016 eine aktualisierte Standort- und Kursbestimmung für die deutsche Sicherheitspolitik vorgenommen (siehe Textbox auf Seite **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Die darin anvisierte Weiterentwicklung des vernetzen Ansatzes zielt darauf ab, über ressortgemeinsame Formate präventives und kohärentes Regierungshandeln sicherzustellen. Eine umfassende Darstellung der Entwicklungspolitik als Friedens- und Zukunftspolitik findet sich in dem entwicklungspolitischen Bericht 2017 der Bundesregierung (siehe Textbox auf Seite 14).

Als Reaktion auf veränderte Bedrohungen für die Freiheit und Sicherheit aus dem Cyberraum hat die Bundesregierung die neue Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland 2016 beschlossen. Sie ist der strategische Überbau für alle laufenden und künftigen Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich Cyber-Sicherheit. Die circa 30 strategischen Maßnahmen und Ziele betreffen u.a. die Cyber-Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft, die staatliche Cyber-Sicherheitsarchitektur oder die Cyber-Außenpolitik. Die Handlungsfelder liegen ressortübergreifend überwiegend im zivilen Bereich und berücksichtigen zugleich den Bereich der Verteidigung. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hat infolgedessen eine Strategische Leitlinie Cyber-Verteidigung erarbeitet, Strukturen zur Bündelung und Stärkung seiner Cyber-Expertise geschaffen und ein Cyber-Kommando aufgestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr (2016)

Das Weißbuch von 2016 ist eine Antwort auf das tiefgreifend veränderte sicherheitspolitische Umfeld und gleichzeitig Ausdruck des veränderten Selbstverständnisses und Gestaltungsanspruchs Deutschlands in der internationalen Sicherheitspolitik. Es ist der wesentliche Leitfaden für die sicherheitspolitischen Entscheidungen und Handlungen unseres Landes.

Ausgehend von diesem Gestaltungsanspruch, unseren Möglichkeiten, Interessen und Werten sowie der Analyse des sicherheitspolitischen Umfeldes bestimmt das Weißbuch die strategischen Prioritäten Deutschlands:

1. die Gewährleistung gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge;
2. die Stärkung von Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit in der NATO und der Europäischen Union;
3. die ungehinderte Nutzung von Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien sowie die Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung;
4. das frühzeitige Erkennen, Vorbeugen und Eindämmen von Krisen und Konflikten;
5. das Engagement für die regelbasierte internationale Ordnung, auch durch verstärktes Engagement im Rahmen der Vereinten Nationen und ihres Peacekeeping.

Im zweiten Teil setzt die Bundesregierung den Rahmen, um die Bundeswehr als ein Instrument des vernetzten Ansatzes weiterzuentwickeln. Vor dem Hintergrund des volatilen, unvorhersehbaren und komplexen sicherheitspolitischen Umfelds muss die Bundeswehr über ein umfassendes Fähigkeitsspektrum verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können – von der Landes- und Bündnisverteidigung über den Heimatschutz bis zum internationalen Krisenmanagement und der Ertüchtigung von Partnern. Das Weißbuch zielt darauf ab, Ausstattung und Aufgaben der Bundeswehr wieder mit den Herausforderungen in Einklang zu bringen und sie adaptionsfähig und flexibel aufzustellen.

Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik: Der 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung (2017)

Die Bundesregierung erstellt alle vier Jahre einen umfassenden Bericht zur Entwicklungspolitik. Der 15. Entwicklungspolitische Bericht, der im April 2017 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde, liefert erstmals neben einer Bilanz der vergangenen Legislaturperiode auch eine umfangreiche Vorausschau zu anstehenden globalen Herausforderungen und zukünftigen entwicklungspolitischen Handlungsfeldern.

Im Lichte der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung definiert der erste Teil des Berichts fünf zentrale Leitbilder für eine moderne und zukunftsfähige Entwicklungspolitik:

- EINEWELT ohne Armut und Hunger ist möglich;
- Der neue globale Imperativ: Klimawandel bekämpfen und die ökologischen Grenzen des Planeten einhalten;
- Entwicklungschancen fördern, Fluchtursachen mindern und Frieden sichern;
- Weltwirtschaft gerechter gestalten;
- Globale Partnerschaften für die Agenda 2030.

Im zweiten Teil des Berichts werden die wichtigsten entwicklungspolitischen Maßnahmen und Ergebnisse der Jahre 2013-2017 dargestellt. So hat die Bundesregierung in den letzten Jahren bereits entscheidende Reformen und Initiativen auf den Weg gebracht, um die Umsetzung der Agenda 2030 zu gestalten: auf nationaler Ebene durch die im Januar 2017 verabschiedete Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowie in der direkten Zusammenarbeit mit Partnerländern und auf internationaler Ebene. Grundlage für den Erfolg der deutschen Entwicklungspolitik ist dabei vor allem die enge Zusammenarbeit mit Partnerregierungen sowie mit Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Leitbild der Bundesregierung

Aus den Trümmern zweier Weltkriege und dem Zivilisationsbruch der Shoah erwachsen, hat sich die Bundesrepublik Deutschland in den Dienst des Friedens gestellt. Dem Friedensauftrag des Grundgesetzes gerecht zu werden bedeutet heute, in Anbetracht zahlreicher Krisen, neuer geopolitischer Konfliktlinien und einer zunehmenden Infragestellung globaler und regionaler Ordnungsstrukturen stärker international Verantwortung für Frieden, Freiheit, Entwicklung und Sicherheit zu übernehmen. Deutschland ist der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat der Europäischen Union, ein Land mit hoher politischer Stabilität und einer engagierten Zivilgesellschaft. Deutschland ist auf allen Ebenen und in vielfältiger Weise international vernetzt und genießt an vielen Orten der Welt hohes Ansehen als glaubwürdiger Partner. Unser Wohlstand beruht nicht zuletzt auf der internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft. Die Folgen von Krisen und Konflikten – vor allem in der Nachbarschaft Europas – betreffen uns daher direkt. Durch Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung kommt die Bundesregierung somit auch ihrer Verantwortung für die Sicherheit und das Wohl Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger nach.

„Deutschlands Fähigkeit, eine größere globale Rolle zu spielen, ergibt sich nicht nur aus seiner beträchtlichen wirtschaftlichen Stärke und seiner Erfahrung als großer Geber in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch aus seiner tragischen Vergangenheit."

- Simon Adams, Global Centre for the Responsibility to Protect

Dieses Leitbild legt die Grundprinzipien dar, nach denen die Bundesregierung ihre Handlungsansätze und Instrumente sowie angemessene Strukturen und Partnerschaften für die Friedensförderung gestaltet.

2.1. Warum wir handeln: Verantwortung für Frieden, Freiheit, Entwicklung und Sicherheit

2.1.1. Wertegebundenheit des deutschen Engagements

Frieden beginnt mit der Abwesenheit organisierter, physischer Gewaltanwendung. Er kann jedoch nur nachhaltig sein, wenn weitere Elemente wie politische und soziale Teilhabe, Rechtstaatlichkeit sowie die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte hinzukommen. Nachhaltiger Frieden ist überall dort gegeben, wo Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihren Lebensumständen in ihren unveräußerlichen Rechten geachtet werden und die Freiheit haben, ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten.

Die Kernprinzipien der freiheitlich-demokratischen Ordnung in Deutschland – die Würde des Menschen, Freiheitsrechte, Demokratie, Rechtsstaat und Gewaltenteilung sowie das soziale Einstehen füreinander – tragen auch unser Engagement in Krisen und Konflikten sowie bei der Förderung des Friedens. Dieses Engagement ruht auf einem klaren Wertefundament:

- Deutsche Außen-, Sicherheits-, und Entwicklungspolitik folgt der Vision eines positiven, nachhaltigen Friedens, wie sie in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen Ausdruck gefunden hat. Ein solcher Frieden ermöglicht ein würdevolles Leben und nachhaltige Entwicklung. Nur wo Frieden herrscht und Menschen gleichberechtigt in Sicherheit leben können, schöpfen sie ihr volles Potenzial aus. Frieden öffnet Räume für freies Denken, politische Teilhabe, kulturelles Schaffen, wirtschaftliches Wachstum, soziale Gerechtigkeit und ökologisches Handeln. Und umgekehrt gilt: Ohne nachhaltige Entwicklung kann es keinen dauerhaften Frieden geben. Diesen Frieden gilt es im Innern und nach außen zu sichern. Wir begreifen Frieden als höchstes Gut internationaler Beziehungen und sehen das in der VN-Charta verankerte allgemeine Gewaltverbot als unverzichtbares Fundament jeder internationalen Ordnung.
- Die universellen und unteilbaren Menschenrechte dienen nicht nur dem Schutz des Individuums vor staatlicher Willkür, sondern sind auch Voraussetzung für die langfristige Stabilität staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen. Achtung, Schutz und Gewährleistung der bürgerlichen und politischen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind Querschnittsaufgabe deutscher Politik. Die Würde jedes Einzelnen, Gleichberechtigung und Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und menschliche Sicherheit stehen im Zentrum ihres Handelns. In bewaffneten Konflikten tritt Deutschland für die unbedingte Achtung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts ein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Legitime und leistungsfähige politische Ordnungen, die vor staatlicher Willkür schützen, die Menschenrechte achten sowie Partizipation, Pluralismus und Transparenz politischen Handelns sichern, sind die beste institutionelle Gewährleistung für friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften sowie für nachhaltige Entwicklung.
- Sozialer Zusammenhalt und der nachhaltige Umgang mit unseren natürlichen Lebensgrundlagen sind für eine friedliche gesellschaftliche Entwicklung unverzichtbar.
- Ein vereintes, von gemeinsamen Werten und Überzeugungen getragenes Europa mit starken Institutionen garantiert den Frieden auf unserem Kontinent. Die Verankerung Deutschlands in der Europäischen Union ist daher zentraler Bezugspunkt für die deutsche Politik.
- Deutschland bekennt sich zu der besonderen Verantwortung, die ihm aus seiner Geschichte erwächst. Die Vermeidung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen, das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Eintreten für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison.

Diese Werte sind unser Kompass: Auf sie ist unser Handeln zur Prävention von Krisen, zur Bewältigung von Konflikten und zur Förderung des Friedens ausgerichtet – auch dort, wo die Umstände ihre volle Verwirklichung noch nicht zulassen und ein schrittweises Vorgehen erfordern.

„Frieden geht über die Abwesenheit von bewaffneten Konflikten hinaus und bedeutet die Beseitigung direkter, politischer, struktureller, wirtschaftlicher oder kultureller Gewalt. Dies wiederum setzt voraus, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse aller Menschen erfüllt sind, dass alle Menschenrechte eingehalten und die Würde aller Menschen als oberstes Ziel staatlichen Handelns akzeptiert wird."

- Stefan Liebich, MdB, Fraktion DIE LINKE

2.1.2. Deutschlands Interesse an nachhaltigen und stabilen Friedensordnungen

Das Engagement der Bundesregierung für den Frieden leistet wichtige Beiträge zur Wahrung der strategischen Interessen Deutschlands, wie die Bundesregierung sie zuletzt im Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr formuliert hat. Das betrifft vor allem:

- den Schutz der Bürgerinnen und Bürger und die Bewahrung der Souveränität und territorialen Integrität Deutschlands und seiner Verbündeten. Radikalisierung und Terrorismus sind oftmals negative Begleiterscheinungen von Staatsversagen, Staatszerfall und gewaltsam ausgetragen Konflikten. Sie können die Sicherheit Deutschlands unmittelbar bedrohen. Das erfordert den Schutz und die Verteidigung unserer offenen Gesellschaften gegen Bedrohungen wie Terrorismus, hybride Gefahren und menschenverachtende Ideologien.
- die Sicherung des Wohlstands unserer Bürgerinnen und Bürger durch Bewahrung einer freien und sozialverantwortlichen Weltwirtschaft. Frieden ist eine Grundbedingung für freien und fairen Marktzugang, für Investitionsmöglichkeiten und für die Sicherheit internationaler Handels- und Verkehrswege.
- die Aufrechterhaltung und Mitgestaltung einer regelbasierten Ordnung. Dies beinhaltet in erster Linie die Achtung und Durchsetzung des Völkerrechts sowie, wo nötig, die Weiterentwicklung seiner Normen als unverzichtbares Regelwerk für die friedliche Gestaltung von Beziehungen zwischen Staaten. Deutschland setzt sich für die Stärkung multilateraler Institutionen zur Prävention und Lösung internationaler Konflikte, zum Schutz globaler öffentlicher Güter und zur Regelung grenzüberschreitenden Austauschs ein.
- die Reduzierung irregulärer Migration und ungesteuerter Fluchtbewegungen sowie die Förderung regulärer Migration. Deutschland steht zu seiner Verantwortung für Menschen, die vor Verfolgung fliehen. Es bietet jenen Schutz, die vertrieben werden, gerade auch infolge bewaffneter Konflikte in ihrem Heimatland. Gleichzeitig engagiert sich Deutschland bei der Minderung von Fluchtursachen in Herkunfts- und Transitländern, unterstützt Aufnahmeländer bei der Versorgung von Flüchtlingen und trägt zur Schaffung von Lebensperspektiven vor Ort bei. Deutschland setzt sich zudem dafür ein, die Vorteile regulärer Migration zu betonen und zu verwirklichen.
- Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung. Instrumente der Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung verhindern destabilisierende Streitkräfteentwicklungen und -aktivitäten und fördern Stabilität und Sicherheit auf regionaler und globaler Ebene.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- den Schutz der natürlichen Grundlagen menschlichen Zusammenlebens zur Bewahrung von Chancen zukünftiger Generationen. Das erfordert entschlossenes und verantwortungsvolles Handeln gegen die vielfältigen Bedrohungen der Umwelt und des Klimas und weiterer von Menschen erzeugten Gefahren (z. B. chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahrstoffe).
- die Verlässlichkeit innerhalb der kollektiven Sicherungssysteme auf Ebene der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der NATO. Unsere Interessen bleiben eng mit denen unserer Verbündeten und Partner verflochten. Auf der Grundlage gemeinsamer Werte steht Deutschland zur Solidarität zwischen Bündnispartnern und wird diesen bei der Bewältigung der Herausforderungen zur Seite stehen. Dabei ist eine faire Lastenteilung innerhalb der Allianz und darüber hinaus geboten.

2.2. Wie wir handeln: Überlegt und nachhaltig

Die Werte und Interessen unseres Engagements geben aus sich selbst heraus keine kohärente Strategie vor und führen in der Praxis mitunter zu Zielkonflikten und Handlungsdilemmata. Auf welche Kompromisse können wir uns einlassen, um Eskalationen zu verhindern? Wie lassen sich kurzfristige Erfordernisse der Stabilisierung am Ende eines gewaltsamen Konflikts in Einklang bringen mit dem Ziel langfristiger gesellschaftlicher Transformation zur Förderung des Friedens? Unter welchen Umständen können wir leistungsfähige nicht-staatliche Akteure dabei unterstützen, essentielle Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, ohne das Ziel einer Stärkung staatlicher Strukturen zu unterlaufen? Diese und andere Fragen erfordern wohlüberlegtes und nachhaltig ausgerichtetes Handeln. Wir müssen unsere Ziele für jede Region und jedes Land abgestimmt definieren. Folgende Handlungsprinzipien können im Falle eines Zielkonfliktes Orientierung geben:

2.2.1. Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten

„Wirksame Krisenbearbeitung ist nichts für die Freunde schneller, einfacher Lösungen, sondern für diejenigen, die das Potential des Menschenrechtsansatzes erkennen und sich seinen Herausforderungen stellen."

- Beate Rudolf, Deutsches Institut für Menschenrechte

Frieden ist auf Dauer nur dort gewährleistet, wo die universellen Menschenrechte eingehalten werden. Die Politik der Bundesregierung folgt einer konkreten Verpflichtung: Menschen vor Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten zu schützen und tragfähige Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Unterdrückung, Willkür und Ausbeutung keine Chance haben. Wo immer Deutschland sich für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung engagiert, kommt dem Schutz der Menschenrechte zentrale Bedeutung zu. Die Unterstützung und der Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern ist ein fester Bestandteil dieser Politik.

Prinzip der Internationalen Schutzverantwortung

Die Bundesregierung bekennt sich zum Prinzip der Internationalen Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect, R2P*), wie es in der Weltgipfelerklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2005 festgeschrieben wurde. Dieses Prinzip der Schutzverantwortung schreibt die politische Verantwortung jedes Staates fest, seine Bürgerinnen und Bürger vor Massengräueltaten (Völkermord, ethnische Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) zu schützen.

Die Bundesregierung versteht die Schutzverantwortung als ganzheitliches Konzept, dessen drei Säulen sie gleichermaßen Beachtung schenkt:

– Schutzverantwortung des Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung;
– Verantwortung der Staatengemeinschaft, schwache Staaten darin zu unterstützen, ihre eigene Bevölkerung zu schützen;
– Verantwortung der Staatengemeinschaft zum raschen und energischen Einschreiten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, wenn ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, die eigene Bevölkerung zu schützen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung unterstützt die Weiterentwicklung ziviler Ansätze im Rahmen des R2P-Konzeptes und der Reform der VN-Architektur zur Friedensförderung, wie sie vom *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations* gefordert werden. Dabei fördert sie insbesondere Ziviles *Peacekeeping* als erprobte Methodik, um Menschen vor Gewalt und schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen.

2.2.2. Kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert handeln

„Es wird nötig sein, sich auf die politischen und kulturellen Gegebenheiten vor Ort einzulassen. Nicht nur eine genaue Kenntnis der lokalen Situation ist erforderlich, auch eine nötige Flexibilität in der Ausgestaltung der Mandate."

- Franziska Brantner, MdB, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Mit seinem Engagement zur Verhinderung und Beilegung von Krisen und zur Förderung des Friedens unterstützt Deutschland Gesellschaften auf langfristigen und selbstbestimmten Entwicklungspfaden. Wir setzen uns für den Aufbau legitimer Staatlichkeit zur Verwirklichung der Menschenrechte, für Rechtsstaatlichkeit, gleichberechtigte soziale, kulturelle und politische Teilhabe aller, die Gleichstellung der Geschlechter sowie soziale Kohäsion ein und orientieren uns an den Prinzipien guter Regierungsführung (*Good Governance*).

Uns leitet der Grundgedanke der Eigenverantwortung. Denn politische Ordnung muss die Akzeptanz der jeweiligen Bevölkerung finden. Sie kann nur dann mittel- bis langfristig stabil sein, wenn sie auf lokalen Legitimitätsvorstellungen beruht und lokale Akteure bereit sind, Verantwortung für Entwicklungen vor Ort zu übernehmen. Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung bedürfen daher in jedem Land und jeder Region einer individuellen Strategie. Es gibt keine Standardlösungen. Deshalb müssen spezifische Konflikt- und Kontextanalysen unser Handeln leiten. Es gilt in politischen Prozessen und bei Maßnahmen zur Überwindung von Konflikten zum einen an Traditionen und Institutionen anzuknüpfen, die Partizipation ermöglichen, zum anderen die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen einzubinden. Das ist mit dem internationalen Grundsatz *Local Ownership* gemeint. Wir nehmen daher die Vorstellungen, Perspektiven und Bedürfnisse der Menschen in den von Konflikt betroffenen Gesellschaften sorgfältig in den Blick.

Legitimität bezeichnet die Rechtmäßigkeit von Herrschaft. Der Analyse von Fragilität liegt ein *empirisches* Verständnis von Legitimität zugrunde. Danach ist eine politische Ordnung dann legitim, wenn sie von der jeweiligen Bevölkerung weit überwiegend akzeptiert wird, die sie also als rechtmäßig anerkennt und in der sie ihre Wertvorstellungen verwirklicht sieht. Bei der Auswahl von Partnern und der Unterstützung politischer Ordnungen zur Friedensförderung orientiert sich die Bundesregierung an den Werten und Prinzipien dieses Leitbilds.

Gesellschaftliche Transformation ist eine Generationenaufgabe, und jeder Transformationsprozess beinhaltet auch die Möglichkeit von Rückschlägen. Friedensförderung muss deshalb langfristig orientiert sein. Akute Konflikte können es erforderlich machen, zunächst durch Stabilisierungsmaßnahmen den Schwerpunkt auf die Einhegung von Gewalt und die Gewährleistung eines Mindestmaßes an menschlicher Sicherheit zu legen. Dazu sind wir mitunter auf leistungsfähige nicht-staatliche Partner angewiesen, die vor Ort Verantwortung im Sinne des Gemeinwohls übernehmen und deren Handeln von der Bevölkerung als rechtmäßig angesehen wird. Auch müssen wir unter Umständen vorübergehend politische Ordnungen akzeptieren, die nicht im vollen Einklang mit unseren eigenen Werten stehen. Um unsere langfristigen Ziele der Stärkung von legitimer Staatlichkeit nicht zu gefährden und Übergänge zu transformativen Prozessen zu schaffen, ist es insbesondere erforderlich, Risiken und Konsequenzen einer Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen ehemaligen Gewaltakteuren sorgfältig abzuwägen. Gleichzeitig können wir veränderungsbereite Akteure – insbesondere der Zivilgesellschaft – darin unterstützen, die Grundlagen für langfristige gesellschaftliche Weiterentwicklung zu legen. Um gesellschaftliche Transformationsprozesse umfassend und effektiv begleiten zu können, ist es erforderlich, kurz-, mittel- und langfristige Unterstützungsmaßnahmen aufeinander abzustimmen und Übergänge zu berücksichtigen.

„Häufig können in Krisenkontexten zwar kurzfristig die low-hanging fruit *(z. B. funktionierende Grundversorgung in Flüchtlingslagern) erreicht werden; das ist schon viel. Trotzdem sollten die* high-hanging fruit *wie u.a. die Schaffung vertrauensvoller Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft oder funktionsfähiger rechtsstaatlicher Mechanismen nicht aus dem Blick geraten. Denn diese sind maßgeblich für die Prävention erneuter Gewaltausbrüche."*

- Tanja Gönner, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.2.3. Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten

Wer sich in Krisen und Konflikten engagiert, handelt in einem volatilen Umfeld, das Risiken erhöht und Folgeabschätzungen erschwert. In diesen Kontexten sind staatliche Institutionen oft schwach oder handeln konfliktverschärfend, fast jeder Akteur hat eine Konfliktvergangenheit, plötzliche Seitenwechsel und sich verändernde politische und militärische Konstellationen sind an der Tagesordnung. Sie verlangen unserem Engagement daher Realismus, Pragmatismus und Flexibilität ab: Auf dem Weg zur Verwirklichung unserer langfristigen Ziele müssen wir schrittweise vorgehen, Rückschläge einkalkulieren und bereit sein, Kompromisse einzugehen. Dies erfordert eine fundierte Kenntnis der regionalen und lokalen Verhältnisse und eine sorgfältige Abwägung der möglichen Folgen unseres Handelns.

Wir richten unser Engagement in Ländern und Regionen, die durch Gewalt, Konflikt und Fragilität geprägt sind, daher an internationalen Qualitätsstandards und bewährten Handlungsprinzipien, wie sie etwa im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erarbeitet werden, aus. So handeln wir insbesondere nach der Maßgabe des sogenannten *Do-No-Harm*-Prinzips. Dabei geht es um die Vermeidung nicht beabsichtigter konfliktverschärfender Wirkungen und um die Stärkung friedensfördernder Wirkungen internationaler Unterstützungsleistungen. Wir handeln im klaren Bewusstsein, dass jeder Eingriff im Kontext von Konflikten eine Bedeutung und Wirkung für die Menschen in den betroffenen Gebieten hat. Dies hilft uns zu bestimmen, wann, wo und welches Engagement sinnvoll ist. Wer kontextsensibel agiert, erhöht zudem die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit seiner Arbeit vor Ort – und damit die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Engagements.

Ein entschlossenes Engagement in fragilem und unsicherem Umfeld muss Risiken in Kauf nehmen und zugleich bestrebt sein, diese zu minimieren. Nicht rechtzeitig oder nicht entschlossen genug zu handeln, hat oftmals gravierende Folgen. Wir müssen uns jedoch bewusst sein, dass es unter den sich ständig verändernden Rahmenbedingungen fragiler Kontexte keine Erfolgsgarantien gibt und die Einwirkungsmöglichkeiten externer Akteure begrenzt sind. Selbst bei bestmöglicher Planung werden nicht alle unsere Maßnahmen zum Erfolg führen. Wir werden aber alle Anstrengungen unternehmen, um Risiken und Wirkungen unseres Handelns besser zu antizipieren, zu erkennen und zu steuern.

Effektiv kann unser Engagement nur dann sein, wenn wir die Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern im Blick behalten. Als Bundesregierung gestalten wir aktiv eine globale Politik mit, die dazu beitragen soll, künftigen Konflikten nachhaltig vorzubeugen. Dies betrifft auch die Gestaltung der globalen Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik. Wir setzen uns für globale Abrüstung und Rüstungskontrolle ein. Als Vorreiter in der globalen Politik zur Begrenzung des Klimawandels und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen versuchen wir auch, konfliktverschärfende Faktoren zu reduzieren.

2.2.4 Primat der Politik und Vorrang der Prävention

Das deutsche Engagement in Krisen und Konflikten folgt dem Primat der Politik und dem Vorrang der Prävention. Dabei nutzt die Bundesregierung das breite Instrumentarium ziviler Maßnahmen. Bei der Zusammenarbeit im Bereich von Sicherheitssektor-Reformen wird dies durch Trainings- und Beratungsmaßnahmen der Streitkräfte ergänzt.

Nur politische Lösungen können dauerhaft und tragfähig Frieden sichern. Die Bundesregierung wird ihre Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung daher in politische Strategien einbetten, die kontextspezifisch, konfliktsensibel und international anschlussfähig sind.

Eine Krise frühzeitig zu verhindern und gewaltsamen Eskalationen vorzubeugen verhindert menschliches Leid und ist zugleich effektiver und kostengünstiger als akute Krisenbewältigung. Wir werden daher unsere Anstrengungen im Bereich der Krisenfrüherkennung und Krisenprävention verstärken, unsere Instrumente schärfen und Einflussmöglichkeiten auf allen Ebenen nutzen. Gleichzeitig wäre es unrealistisch anzunehmen, dass Krisenprävention in allen Fällen gelingen wird. Auch in Zukunft werden wir uns daher in akuten Krisen engagieren müssen. Wo immer möglich geben wir zivilen Maßnahmen der Konfliktlösung den Vorrang, einschließlich des Aufbaus ziviler Polizeistrukturen.

Manche Konflikte erfordern jedoch weitergehende Schritte der internationalen Gemeinschaft, um Gefahren für Frieden und Sicherheit abzuwenden oder um Massenverbrechen und Völkermord zu verhindern. Der Einsatz völkerrechtlich zulässiger militärischer Gewalt bleibt für deutsche Politik dabei *ultima ratio* und muss stets eingebunden sein in eine umfassende politische Gesamtstrategie. Auslandseinsätze der Bundeswehr stehen unter Parlamentsvorbehalt und bedürfen der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.3. Mit wem und wo wir handeln: Partnerschaften für den Frieden stärken

2.3.1. Europäische und internationale Partner

Frieden gelingt nur gemeinsam. Daher gehen wir in enger Abstimmung mit unseren Partnern in der internationalen Gemeinschaft vor. Wir berücksichtigen ihre Fähigkeiten bei unserem Vorgehen und stellen unsere Beiträge in den Dienst der gemeinsamen Sache. Die Vielzahl der Konflikte weltweit verlangt eine noch bessere internationale Arbeitsteilung und Koordinierung, für die wir uns einsetzen werden. Wir wollen bestehende Strukturen für den Frieden stärken und neue bilaterale und multilaterale Partnerschaften aufbauen. Dabei tragen wir unserem werte- und interessegeleiteten Bekenntnis zu den Vereinten Nationen, der Europäischen Union sowie den kollektiven und regionalen Fähigkeiten der OSZE und der NATO Rechnung.

2.3.2. Ressortgemeinsames Handeln

„Wir sind darauf angewiesen, dass zivile und militärische Akteure eng zusammenarbeiten. Eine effektive deutsche Unterstützung [von] Reformen kann nur gelingen, wenn auch die deutschen zivilen, polizeilichen und militärischen Beiträge gut koordiniert sind."

- Roderich Kiesewetter, MdB, Fraktion CDU/CSU

Das Engagement der Bundesregierung in Krisen und Konflikten ist eine ressortgemeinsame Aufgabe und erfordert einen umfassenden Ansatz. Dafür braucht es nicht nur das Zusammenwirken von Außen-, Entwicklungs-, und Sicherheitspolitik. Auch die international ausgerichteten Beiträge der Justiz-, Bildungs-, Umwelt-, Gesundheits-, Sozial-, Migrations-, Kultur-, Wirtschafts-, Ernährungs-, Gleichstellungs- und Handelspolitik sind bedeutsam. Wir bekennen uns zum ressortgemeinsamen Ansatz. Wir wollen die Mechanismen der Ressortkoordinierung auf Grundlage dieser Leitlinien weiterentwickeln. Dabei leitet uns das Ziel, gemeinsam schneller, strategischer und koordinierter im Sinne der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zu handeln. Wir streben zudem eine noch engere Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bundestag bei der politischen und diplomatischen Bewältigung von Konflikten an. Wir würdigen die Leistungen der staatlichen Durchführungs- und Mittlerorganisationen sowie unserer anderen Implementierungspartner ebenso wie das deutsche, internationale und nationale Personal, das unser Engagement vor Ort umsetzt. Diese Leitlinien nehmen die Rahmenbedingungen des Engagements vor Ort sorgfältig in den Blick und stoßen Prozesse für ihre Verbesserung an.

2.3.3. Nicht-staatliche Partner

„Selbstbestimmte und vernetzte Zivilgesellschaften im Norden und Süden spielen für Frieden und Menschenrechte eine entscheidende Rolle. Es gilt daher, Dialog- und Abstimmungsräume für Zivilgesellschaft, Religionsgemeinschaften, Staat und Wirtschaft zu fördern – in Deutschland und in den Partnerländern."

- Jürgen Deile, Konsortium Ziviler Friedensdienst

In Deutschland engagiert sich ein breites und vielfältiges Netzwerk aus nicht-staatlichen Organisationen für Frieden, mit dem sich die Bundesregierung in verschiedenen Strukturen eng abstimmt. Diese Organisationen fördern und bündeln Beiträge aus zivilgesellschaftlichem Engagement, aus Bildung und Wissenschaft, von Stiftungen, Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften. In von Konflikt betroffenen Gesellschaften stärken wir nicht nur legitime staatliche Strukturen, sondern arbeiten auch mit zivilgesellschaftlichen Partnern zusammen, die in der Gesellschaft verankert sind und im Sinne des Friedens handeln. Wir würdigen die Beiträge dieser Akteure und wollen sie zukünftig weiter stärken und enger mit der Praxis der Friedensförderung verschränken, ohne die unterschiedlichen gesellschaftlichen Rollen aufzuheben. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft als einem entscheidenden nicht-staatlichen Partner wollen wir ausbauen. Zugleich sensibilisieren wir unsere nicht-staatlichen Partner für ihre Sorgfaltspflichten in fragilen und von Konflikt betroffenen Staaten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Im Juni 2011 hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet. Entlang dreier Säulen (Protect, Respect and Remedy) betonen die 31 Prinzipien, dass es in der primären Verantwortung des Staates liegt, Menschenrechte zu schützen. Gleichzeitig müssen Unternehmen aber sicherstellen, dass es durch ihr Handeln und ihre Geschäftsbeziehungen nicht zu negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte kommt. Die Leitprinzipien räumen der Unterstützung von Unternehmen bei der Achtung der Menschenrechte in von Konflikten betroffenen Gebieten einen herausgehobenen Stellenwert ein (Leitprinzip 7). Das Risiko schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ist in diesen Gebieten durch die oft vollständige Abwesenheit staatlicher Strukturen besonders hoch.

Die Bundesregierung hat 2016 einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zur Umsetzung der Leitprinzipien beschlossen. Dessen zentrale Elemente sind:

– eine klare Erwartungshaltung der Bundesregierung zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen (Human Rights Due Diligence) sowie klare Zielvorgaben für die Umsetzung;

– die besondere Verantwortung des Staates in den Bereichen Unternehmen mit Staatsbeteiligung, öffentliche Beschaffung sowie Außenwirtschaftsförderung;

– ein aktives Monitoring der Umsetzung unter Zuhilfenahme jährlicher Bestandsaufnahmen ab 2018, die zu einer ersten Bewertung im Jahre 2020 und – je nach Ergebnis – möglichen Folgeschritten führen werden.

2.3.4. Friedensprozesse inklusiver gestalten

„Nirgendwo auf der Welt können Konflikte gelöst und Frieden geschaffen werden, wenn dabei eine Hälfte der Bevölkerung außer Acht gelassen wird."

- Sonja Schiffers und Vera Lamprecht, Polis180

Häufig wird die Rolle von Frauen in Konflikten und Friedensprozessen nur eindimensional – als Opfer – betrachtet und ihre Bedeutung und Potenziale nicht gesehen und nicht genutzt. Das greift zu kurz, denn Frauen haben eine wichtige Funktion bei der Schaffung von Frieden, beim Wiederaufbau und der Transformation von Gesellschaften nach einem Konflikt, zum Aufbau von Sicherheit und Stabilität. Daher ist die Implementierung des zweiten Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 eine wichtige und anspruchsvolle Querschnittsaufgabe. Im Zentrum steht dabei das Ziel, durch eine stärkere Mitwirkung von Frauen dazu beizutragen, dass Krisen und bewaffnete Konflikte gar nicht erst entstehen, beziehungsweise, dass nach der Beendigung von Konflikten ihr Wiederaufflammen verhindert wird. Für die Bundesregierung ist die systematische Einbeziehung der Geschlechterperspektive von zentraler Bedeutung. In gleicher Weise möchten wir die Potenziale von jungen Menschen, Menschen mit Behinderung und Minderheiten im Sinne inklusiver Friedensprozesse stärker fördern.

2.3.5. Schwerpunktsetzung

Deutschland setzt sich weltweit für den Frieden ein. Gleichwohl ist die Bundesrepublik aufgrund von begrenzten Ressourcen gefordert, Schwerpunkte auf Grundlage unserer Werte und Interessen zu setzen. Die unmittelbare Bedrohung für Frieden und Sicherheit, die Betroffenheit Deutschlands und Europas, die Erwartung an Deutschland zu handeln sowie unsere Fähigkeit, vor Ort einen Mehrwert zu leisten, sind dabei wichtige Kriterien für eine strategisch ausgerichtete geografische und inhaltliche Prioritätensetzung.

2.4 Wie wir noch besser handeln: Fähigkeitslücken erkennen und aus Erfahrungen lernen

Das Engagement in fragilen Kontexten ist mit Risiken verbunden. Daher erfordert es neben sorgfältiger, konfliktsensibler Planung vor allem die Bereitschaft, aus Erfahrungen und Fehlern zu lernen. Nur dadurch können Risiken minimiert und laufende Maßnahmen nötigenfalls umgesteuert werden. Wir werden darüber hinaus unseren Instrumentenkasten regelmäßig auf Fähigkeitslücken hin überprüfen, unsere Partnerschaften weiterentwickeln, unsere Kapazitäten für Monitoring und Evaluierung weiter ausbauen und das ressortgemeinsame Handeln in angemessenen Abständen auswerten. Mit dem Deutschen Bundestag, unseren internationalen Partnern, mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft werden wir einen offenen und partnerschaftlichen Austausch über die Grundlagen und Wirkungen unseres politischen Handelns in fragilen und Konfliktkontexten pflegen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Ziele, Ansätze und Instrumente der Friedensförderung

Der Bundesregierung steht zur Förderung des Friedens ein breites Instrumentarium zur Verfügung. Dazu gehören bilaterale Maßnahmen der Außen-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ebenso wie entsprechende europäische und multilaterale Mechanismen. Um gemeinsame Ziele zu erreichen setzen wir auf eine noch stärkere Kohärenz und Vernetzung unserer Maßnahmen, einschließlich der Verzahnung kurz- und langfristiger Ansätze, der Stärkung sektorübergreifenden Handelns sowie der Ausrichtung auf international abgestimmte politische Strategien.

Neben den vielfältigen Ansätzen auf Länderebene engagiert sich die Bundesregierung auch für starke Strukturen bei ihren Partnern, um regionale Mittel zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung unabhängig von einem akuten Krisenfall vorzuhalten. Neben allgemeiner Organisations- und Managementberatung für die betroffenen Institutionen (z. B. der AU) schließt das den Aufbau von kontinentalen und regionalen Konfliktfrühwarnsystemen oder Mediationseinheiten ein, ebenso wie die Ausbildung von zivilem und militärischem Personal für *Peacekeeping*-Einsätze.

Die Grundlage für die Arbeit in den Partnerländern bildet die sorgfältige Analyse des jeweiligen Kontexts, von Konfliktursachen, -verläufen und -akteuren. Sie muss regelmäßig überprüft und angepasst werden. Dabei sind insbesondere Wechselwirkungen zwischen dem Konfliktkontext und laufenden Interventionen bzw. internationalen Programmen zu berücksichtigen.

3.1. Konfliktverläufe und strategische Handlungsansätze

Jeder Konflikt hat andere Ursachen, eine eigene Dynamik und einen spezifischen Verlauf. Vereinfachend und schematisch lassen sich jedoch drei Phasen unterscheiden:

- Latenter Konflikt: Die Situation ist volatil, ein deutliches Krisenpotential – zum Beispiel aufgrund starker sozialer und politischer Ungleichheit oder mangelnder Versorgungskapazitäten – ist vorhanden, aber (noch) nicht gewaltsam eskaliert. Krisenprävention setzt an den strukturellen politischen und sozialen Ursachen und Treibern von Konflikten an und versucht, Eskalation und Gewaltausbruch zu verhindern sowie langfristig zu einem friedlichen Zusammenleben beizutragen. Je nach Ausprägung von Fragilität (siehe Textbox auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) sind unterschiedliche Ansätze und Instrumente gefordert: In Staaten mit geringer Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen („schwache“ Staaten) sind vor allem mittel- bis langfristige Aufbaumaßnahmen und strukturbildende Maßnahmen u.a. im Governance-System gefragt. Durch diese Ansätze kann die Lebenssituation der Bevölkerung verbessert, die Legitimität des Staates gefestigt und können seine Kapazitäten gestärkt werden. In Staaten, die sich von nicht-staatlichen Gewaltakteuren (z. B. lokalen Milizen, Terrorismus, Drogenkartellen) in Frage gestellt sehen („herausgeforderte Staaten“), gilt es, die Bevölkerung vor Gewalt zu schützen, die legitime Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols unter Wahrung von Menschenrechtsstandards zu verbessern und Anhängern der Gewaltakteure alternative Perspektiven zu eröffnen. Repressive Systeme ohne hinreichende Akzeptanz in der Bevölkerung („illegitime Staaten“) wiederum erscheinen häufig stabiler als sie es sind. Eine verschlechterte Versorgungslage oder externe Krisen können hier schnell zu eskalierender Gewalt und Bürgerkrieg führen. Um dies zu verhindern, kommt es in besonderem Maße darauf an, Möglichkeiten politischer Einflussnahme entschieden zu nutzen, Anreize für Reformen zu setzen, Voraussetzungen für konstruktive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, Dialog und politische Teilhabe zu schaffen und in Ausnahmefällen auch restriktive Maßnahmen wie Sanktionen in Betracht zu ziehen.

> *„Die Bundesregierung muss ihr vernetztes Handeln weiter ausbauen. Das langjährige Know-how der Entwicklungszusammenarbeit muss in allen Konfliktphasen genutzt werden.“*
>
> *- Dagmar Wöhrl, MdB, Fraktion CDU/CSU*

- Gewaltkonflikt: Bestehende Konflikte sind eskaliert und werden gewaltsam ausgetragen. In „zerfallenden“ oder „dysfunktionalen“ Staaten ist die Sicherheit der Bevölkerung durch verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure bedroht. In der Konfliktbewältigung stehen – neben humanitärer Hilfe zur Linderung menschlichen Leids – die Suche nach politischen Lösungen zur Beendigung der Gewalt und das Aushandeln tragfähiger Friedenslösungen durch aktive Krisendiplomatie, Mediation und Unterstützung von Verhandlungsprozessen im Vordergrund (siehe Textbox auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Stabilisierungsmaßnahmen (siehe Textbox auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) unterfüttern diese politischen Prozesse, indem sie vor Ort eine „Friedensdividende“ erfahrbar machen. Schon in dieser Phase sollen staatliche und nicht-staatliche Akteure unterstützt werden, die sich für eine Überwindung gesellschaftlicher

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Trennlinien und für eine langfristige Transformation hin zu einer inklusiven politischen Ordnung einsetzen. Die entwicklungsorientierte und strukturbildende Übergangshilfe (siehe Textbox auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) legt in dieser Phase die Grundlage für langfristige Entwicklungsansätze. Gewaltkonflikte erfordern häufig ein breit angelegtes, abgestimmtes internationales Engagement, auch in Gestalt multilateraler Friedensmissionen, und einen längerfristigen Aufbau inklusiver politischer Institutionen. So früh wie möglich muss damit begonnen werden, gesellschaftliche Transformationsprozesse zu unterstützen, die einen zunächst brüchigen Frieden konsolidieren und die nachhaltige Entwicklung eines Landes befördern können.

Resilienz ist die Fähigkeit von Menschen und Institutionen – seien es Individuen, Haushalte, Gemeinden oder Staaten – akute Schocks oder chronische Belastungen aufgrund von volatilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden.

Stabilisierung

Die Stabilisierung von Ländern und Regionen ist ein Ansatz der Bundesregierung im Umgang mit Gewaltkonflikten. Mit Stabilisierungsmaßnahmen unterstützt die Bundesregierung politische Prozesse der Konfliktlösung und setzt Impulse, damit Konfliktparteien den bewaffneten Kampf einstellen. Sie leistet so einen Beitrag, um Gewalt in Konflikten einzuhegen und Fluchtbewegungen zu reduzieren, und kann Anreize für erste Versöhnungsbemühungen setzen. Stabilisierungsmaßnahmen können auch der Festigung legitimer politischer Autoritäten dienen, indem diese dabei unterstützt werden, der Bevölkerung ein überzeugendes und inklusives Angebot zu machen, das attraktiver ist als konkurrierende Modelle politischer Machtausübung.

Stabilisierungsmaßnahmen dienen konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien aufzuzeigen. Dies erfordert einen vernetzten Ansatz: Je nach Bedarf müssen diplomatische, entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Unter bestimmten Umständen sind auch militärische Maßnahmen notwendig, um Gewalt einzuhegen und ein sicheres Umfeld wiederherzustellen, das politische Prozesse erst ermöglicht.

Die Bundesregierung achtet darauf, dass Stabilisierungsmaßnahmen anschlussfähig sind mit der längerfristigen Unterstützung struktureller und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse, die darauf angelegt ist, nachhaltige Lebens- und Zukunftsperspektiven in von Krisen und Konflikten betroffenen Staaten und Regionen zu schaffen.

Nachkriegssituationen: Bewaffnete Feindseligkeiten sind beendet, Waffenstillstandsabkommen wurden abgeschlossen, ein längerfristiger Wiederaufbau- und Versöhnungsprozess wurde eingeleitet. Die Übergänge zwischen akutem Konflikt und Post-Konflikt-Phase sind meist fließend. Maßnahmen der Friedenskonsolidierung dienen dazu, das Wiederaufflammen einer Krise zu verhindern und zu einem dauerhaften und tragfähigen Frieden beizutragen. In vielfacher Hinsicht ähneln sie den Ansätzen der Krisenprävention; sie setzen an Konfliktursachen und -treibern an, müssen aber gleichzeitig den oft langanhaltenden Gewalterfahrungen der betroffenen Gesellschaften und den Realitäten von Nachkriegssituationen Rechnung tragen. Häufig ist die Infrastruktur eines Landes weitreichend zerstört, staatliche Institutionen sind deutlich geschwächt, ehemalige Konfliktparteien müssen im Rahmen von Einheitsregierungen politische Reformen in die Wege leiten und Friedensverträge umsetzen. Gleichzeitig sind große Teile der Bevölkerung Opfer von Gewalt und Vertreibung geworden, es besteht kein Vertrauen in die Schutz- und Ordnungsfunktion des Staates und die Gesellschaft ist tief fragmentiert. Zwar kann kurz nach Ende eines gewaltsamen Konflikts eine besondere Kompromissbereitschaft für strukturelle Reformen bestehen. Die friedliche Transformation von Gesellschaften in Nachkriegssituationen ist jedoch langwierig, komplex und von Rückschlägen oder erneuten Gewalteskalationen geprägt. Sie erfordert deshalb langfristige strategische Ansätze, vertrauensvolle Partnerschaften und das Zusammenwirken unterschiedlicher staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.

Konfliktverläufe sind jedoch selten derart schematisch. Jede Krise unterliegt einer eigenen Dynamik. Konfliktphasen folgen nicht linear aufeinander, sondern überlagern einander häufig: Während in einem Landesteil noch Bürgerkrieg herrscht, können in anderen Regionen desselben Landes bereits lokale Waffenstillstände bestehen und kann die Rehabilitierung zerstörter Infrastruktur und die Rückkehr von Flüchtlingen begonnen haben. Übergänge sind fließend, und die Gefahr eines Rückfalls in den Gewaltkonflikt ist hoch. Das Engagement in einem

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Krisenkontext muss diese komplexen Konstellationen im Blick haben und flexibel genug sein, um auf Veränderungen reagieren und lokal unterschiedliche Verhältnisse berücksichtigen zu können.

Übergangshilfe

Mit der strukturbildenden Übergangshilfe verfügt die Bundesregierung über ein flexibles entwicklungspolitisches Instrument der Krisenbewältigung und Friedensförderung. Sie schafft schnell wirksame und sichtbare Strukturen (z. B. in den Bereichen Ernährungssicherung, Einkommen, Infrastruktur) für die von Krisen betroffenen Menschen und legt die Grundlagen für langfristige Entwicklungsansätze und nachhaltige Krisenbewältigungsstrategien. Neben der Stabilisierung, Wiederherstellung und Absicherung von Lebensgrundlagen zielen die Maßnahmen der strukturbildenden Übergangshilfe auf eine Stärkung individueller und gesellschaftlicher Widerstandsfähigkeit (Resilienz) und leisten damit auch einen wichtigen Beitrag zur Prävention künftiger Krisen. Geleitet vom Grundsatz der Selbsthilfe ist der Aufbau lokaler Strukturen in den betroffenen Ländern ein wesentliches Merkmal der Übergangshilfe. Lokale Partner werden von Beginn an in den Planungs- und Entscheidungsprozess einbezogen.

Neben den genannten Instrumenten und Ansätzen der Friedensförderung ist – abhängig vom konkreten Kontext und potenziell in allen Phasen des Konflikts – die Bereitstellung humanitärer Hilfe erforderlich. Ziel der humanitären Hilfe ist es, bedarfsorientiert Menschen zu helfen, die sich in drängenden Notlagen befinden oder bei denen das akute Risiko besteht, dass sie aufgrund von Krisen, Konflikten oder Naturkatastrophen in Not geraten. Dabei geht es ausschließlich darum, den betroffenen Menschen ein Überleben in Würde und Sicherheit zu ermöglichen und das Leid derer zu lindern, die ihre akute Notlage aus eigener Kraft nicht überwinden können. Humanitäre Hilfe kann Menschen ein Verbleiben in ihrer Heimatregion ermöglichen und so dazu beitragen, dass sie sich nicht dazu gezwungen sehen, eine gefährliche Flucht über lange Strecken anzutreten. Vorausschauende humanitäre Hilfe umfasst dabei auch humanitäre Katastrophenvorsorge.

Humanitäre Hilfe ist Ausdruck ethischer Verantwortung und internationaler Solidarität und verfolgt keine politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen interessengeleiteten Ziele. Sie ist den etablierten internationalen Grundsätzen und elementaren humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit verpflichtet. Die unbedingte Wahrung dieser Grundsätze ist Voraussetzung dafür, dass humanitäre Akteure vor Ort – in häufig schwierigem politischen Umfeld mit schlechter Sicherheitslage – tätig werden können. Auf dem Humanitären Weltgipfel 2016 hat sich die internationale Gemeinschaft dazu verpflichtet, künftig das System der humanitären Hilfe zu reformieren, um in Verbindung mit verstärkten Entwicklungsanstrengungen und entsprechender Abstimmung das Entstehen bzw. Anwachsen humanitärer Krisen zu verhindern und so die Abhängigkeit von humanitärer Hilfe zu reduzieren.

3.2. Handlungsfelder, Ansätze und Instrumente

Friedliche, gerechte und stabile Gesellschaften setzen politische Ordnungen voraus, die von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung anerkannt sind, allen gesellschaftlichen Gruppen Gehör und Mitsprache einräumen sowie das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Ethnien und Religionen garantieren. In solchen Gesellschaften ist menschliche Sicherheit ebenso gewährleistet wie der gleichberechtigte Zugang zu einem Rechtssystem, das einen fairen Interessenausgleich sicherstellt, die Rechte der Bevölkerung schützt und Rechtssicherheit garantiert. Entsprechende politische Ordnungen ermöglichen und fördern innerhalb eines transparenten rechtlichen Rahmens wirtschaftliche Betätigung, schützen die natürlichen Lebensgrundlagen und bewahren durch geeignete Beteiligungsformen und Mechanismen des sozialen Ausgleichs die Kohäsion der gesellschaftlichen Gruppen untereinander. Effektive, rechenschaftspflichtige und solide finanzierte staatliche Bürokratien gewährleisten die Versorgung mit Basisdienstleistungen, die der gesamten Bevölkerung zu Gute kommen.

In Übereinstimmung mit internationalen Grundsätzen zur Konfliktbearbeitung und Friedensförderung (*Peace- and Statebuilding Goals*, vgl. Kapitel 1) setzt deutsches Engagement zur Förderung des Friedens in den Partnerländern daher in fünf komplementären Handlungsfeldern an:

- Legitime Politik;
- Sicherheit;
- Rechtsstaatlichkeit;
- Wirtschaft und natürliche Lebensgrundlagen;
- Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung achtet darauf, dass ihre Instrumente spezifisch auf den jeweiligen Konfliktkontext zugeschnitten sind: In einem latenten Konflikt sind andere Instrumente gefragt als in einer Situation entgrenzter Gewalt; Maßnahmen, die einen wichtigen Beitrag zur Friedenskonsolidierung leisten können, wirken in der eskalierten Krise möglicherweise sogar konfliktverschärfend. Die Ansätze und Instrumente des Engagements müssen daher laufend an die sich verändernde Lage angepasst und neu gewichtet werden.

Die in diesen Handlungsfeldern verfolgten Ansätze und Instrumente der Friedensförderung bedürfen in der Regel der politischen Flankierung, um volle Wirksamkeit zu entfalten. Eine besondere Rolle kommt politischem Engagement im Falle einer gewaltsamen Eskalation zu. Denn gewaltsam ausgetragene Konflikte lassen sich in aller Regel nur politisch lösen. Diplomatische Verhandlungen dienen dazu, für alle Seiten akzeptable und damit tragfähige Lösungswege zu beschreiben, sie in Verträgen und Abkommen zu kodifizieren und deren Umsetzung zu begleiten. Hochrangige Vermittlungsbemühungen können Anreize für friedliche Konfliktlösungen setzen und die Kosten gewaltsamer Konfliktaustragung für die Entscheidungsträger der Konfliktparteien erhöhen. Aufgrund seines internationalen Ansehens und seines politischen und wirtschaftlichen Gewichts kann Deutschland – in enger Abstimmung mit seinen Partnern und insbesondere im Verbund der Europäischen Union – in vielen Fällen eine konstruktive und von allen Seiten akzeptierte Rolle spielen.

Friedensmediation und Verhandlungsunterstützung

Friedensmediation bezeichnet die Vermittlung zwischen Konfliktparteien in formellen und informellen Verhandlungsprozessen. Sie dient der Prävention und Bearbeitung inner- und zwischenstaatlicher Konflikte und ist daher ein Schwerpunkt vorsorgender Politik. Mediation kann damit beginnen, Kontakte zwischen den Konfliktparteien herzustellen, und sich über die Begleitung von Waffenstillstandsverhandlungen bis zur Umsetzung eines Abkommens und damit verbundene politische Reformprozesse erstrecken. Mediationsbemühungen haben insgesamt deutlich bessere Erfolgsaussichten, wenn Frauen gleichberechtigt an diesen beteiligt und ihre Belange und Interessen bei Vermittlungsbemühungen berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung ist überzeugt, dass Mediation dazu beitragen kann, die oft tiefen, politischen und gesellschaftlichen Gräben zwischen Konfliktparteien zu überbrücken und Vertrauensgrundlagen zu schaffen. Sie fördert insbesondere die Qualifizierung von Mediatorinnen und Mediatoren (z. B. aus Regionalorganisationen, Ministerien und Zivilgesellschaft) und die lokale Institutionalisierung von Mediationsprozessen (z. B. in Landrechtsfragen). Zudem unterstützt die Bundesregierung Verhandlungsdelegationen von Konfliktparteien, beispielsweise durch die Bereitstellung von „geschützten und vertraulichen Räumen“ außerhalb des regulären Verhandlungskontextes, durch Ressourcen und institutionelle Strukturen, aber auch durch Trainings- und Fortbildungsangebote zur Stärkung ihrer Verhandlungskompetenz. Dabei arbeitet sie eng mit in Mediation erfahrenen Partnerstaaten und internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der OSZE oder der AU, aber auch mit Nichtregierungsorganisationen zusammen.

Die Bundesregierung wird ihre Fähigkeiten im Bereich Mediation weiter ausbauen und sich in Zukunft verstärkt an Mediationsprozessen beteiligen. Dies umfasst deren finanzielle und konzeptionelle Unterstützung sowie den langfristigen Aufbau von Mediationskapazitäten der VN und anderer Partner, kann aber auch eine direkte Beteiligung an Mediationsvorhaben bedeuten. Sie achtet dabei insbesondere auf inklusive Dialogprozesse und auf die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen – sowohl auf der Seite der Verhandelnden als auch auf der Seite der Vermittelnden.

3.2.1. Legitime Politik

Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zielen darauf ab, die Legitimität des politischen Systems im Partnerland zu stärken und Mechanismen gewaltfreier Konfliktbeilegung zu etablieren. Ziele des deutschen Engagements sind als wichtige Elemente guter Regierungsführung:

- funktionsfähige, inklusive, bürgerorientierte staatliche Institutionen aufzubauen und inklusive und partizipative politische Prozesse auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene herauszubilden;
- zivilgesellschaftliche Kapazitäten zu stärken zum Beispiel durch den Aufbau oder die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und die Förderung konstruktiver, auf Teilhabe, Transparenz und Rechenschaft ausgerichtete Beziehungen zwischen Staat und Bevölkerung;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- politische Reformprozesse zur Konfliktbearbeitung anzustoßen, um die friedliche Aushandlung von Interessengegensätzen zu ermöglichen und eine gewaltsame Konfliktaustragung zu vermeiden.

Transformationspartnerschaften

In Reaktion auf die gesellschaftlichen Umbrüche, die Ende des Jahres 2010 in Tunesien ihren Ausgang nahmen und nahezu die gesamte arabische Region erfassten, hat Deutschland den Ländern dieser Region Unterstützung bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Reformen angeboten. Im Rahmen sogenannter Transformationspartnerschaften wurden bei Demokratie, Rechtsstaatsförderung, Wirtschaft, Bildung, Gleichstellung der Geschlechter und Medien wertvolle Impulse gesetzt, beispielsweise in Tunesien, wo unsere Unterstützung am wirksamsten war. Zuletzt wurden auch Irak und Libanon in den Partnerkreis aufgenommen, da sich auch dort vielversprechende Ansatzpunkte bieten. Auch die Zusammenarbeit mit Ägypten bleibt – trotz schrumpfender Handlungsräume für zivilgesellschaftliche Akteure – wichtig. Das Instrument der Transformationspartnerschaften wird sich an die veränderten Verhältnisse in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens anpassen und neu ausrichten müssen.

Um diese Ziele zu erreichen, stehen der Bundesregierung eine Reihe von Handlungsansätzen und Instrumenten zur Verfügung, unter anderem:

- In Nationalen Dialogen verständigen sich Gesellschaften unter Einbeziehung marginalisierter Bevölkerungsgruppen in einer Post-Konflikt-Phase neu über die Grundlagen ihres Zusammenlebens. Sie sollen zur Entstehung, Festigung oder Wiederherstellung des Grundkonsenses beitragen, der für ein funktionierendes Staatswesen notwendig ist. Verfassungsgebungsprozesse können hierbei eine elementare Rolle spielen, indem sie den neu definierten Grundkonsens kodifizieren und Prozesse für den staatlichen Alltag definieren. Die Bundesregierung unterstützt diese Prozesse unter anderem durch Beratung und materielle Hilfsleistungen.
- Fähigkeiten zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten stärken: In gewaltgeprägten Ländern mit oft schwachen staatlichen Strukturen ist die Fähigkeit von Staat und Gesellschaft, Konflikte und gesellschaftliche Probleme gewaltfrei auszutragen und im Falle einer Eskalation zu entschärfen, besonders gering. Die Bundesregierung fördert deshalb gezielt lokal anerkannte Mechanismen der gewaltfreien Konfliktbeilegung sowie den Aufbau von Kapazitäten der gewaltfreien Konfliktbearbeitung (z. B. Dialog, Mediation, Verhandlung, außergerichtliche Streitschlichtung und Zugang zu Recht). Hinzu kommt die generelle Förderung einer Kultur des gewaltfreien Umgangs mit Konflikten durch Unterstützung von Friedensjournalismus und Friedenserziehung.
- Lokale Friedensinfrastrukturen (wie Friedenskomitees, Ministerien für Friedensförderung oder Versöhnungskommissionen) können – insbesondere in Nachkriegsgesellschaften – beginnende Versöhnungsprozesse auf eine dauerhafte Grundlage stellen und friedliche (politische) Prozesse der Bearbeitung von Konflikten weiterentwickeln. Die Bundesregierung stärkt diese Institutionen etwa durch Beratungs- und Ausstattungshilfe. Hinzu kommt die Stärkung zivilgesellschaftlicher Friedenskapazitäten, z. B. durch die Förderung lokaler Versöhnungsinitiativen und Dialogprozesse.

„Lokale zivilgesellschaftliche Akteure haben in der Regel eine einmalige Expertise und tiefergehendes Wissen zu Konfliktursachen als externe Akteure. In Friedensprozessen sind sie der Schlüssel dafür, dass die Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung repräsentiert und vermittelt werden."

- Teilnehmer des Workshops zur lokalen Zivilgesellschaft am 5. Oktober 2016

- Veränderungsbereite Kräfte (*Agents of Change*) der Zivilgesellschaft zu identifizieren und ihren Beitrag zu konstruktiver Konfliktbearbeitung zu stärken, ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Zudem unterstützt die Bundesregierung politische Stiftungen in Deutschland und ihren Beitrag zur Stärkung von Demokratie und Zivilgesellschaft in Partnerländern.
- Um die konstruktive Zusammenarbeit zwischen Staat und Bevölkerung zu stärken, unterstützt die Bundesregierung neben einer aktiven Zivilgesellschaft auch die Institutionalisierung von Teilhabeprozessen sowie die Leistungsfähigkeit von staatlichen Stellen, zivilgesellschaftliches Engagement aufzunehmen und in ihre Politik zu integrieren. Konsolidierte rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen sind Voraussetzung für Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig müssen staatliche Stellen fähig sein, auf aktive Teilhabe einzugehen. Denn wenn zivilgesellschaftliches Engagement nicht aufgenommen wird, steigt die Frustration und sinkt die Legitimität des Staates.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Stärkung subnationaler Regierungs- und Verwaltungsstrukturen ist häufig Bestandteil von Vereinbarungen zur Beendigung von Krisen und Bürgerkriegen. Sie kann ein probates Mittel sein, um bisher marginalisierten Bevölkerungsgruppen eine Mitsprachemöglichkeit im Staatsgefüge zu geben und die Erbringung von effektiven staatlichen Dienstleistungen zu verbessern. Insbesondere auf lokaler Ebene kann hierdurch das Vertrauen in staatliche Strukturen gestärkt werden und können sozialpolitische Konflikte friedlich bearbeitet werden. Deutsches Engagement greift hier auf besondere Expertise zurück, die sich aus dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik ergibt.
- Freie Medien leisten einen wichtigen Beitrag zur Förderung einer Friedenskultur. Sie sind gleichzeitig ein Bollwerk gegen Falschmeldungen („*Fake News*“) und Propaganda. Das Ziel ist, eine offene und konstruktive Debattenkultur in den Partnerländern zu ermöglichen, indem u. a. ein ungehinderter Zugang zu Informationen gefördert wird. Dazu unterstützt die Bundesregierung professionelle, objektive und konfliktsensible Berichterstattung durch freien und unabhängigen Journalismus. Auch Onlineaktivistinnen und -aktivisten und politische Bloggerinnen und Blogger werden berücksichtigt.
- Wichtiges Etappenziel eines politischen Prozesses oder Friedensprozesses ist häufig die Ausrichtung von Wahlen, für die aber nach einem gewaltsamen Konflikt häufig technisches Know-How, Material und Bewusstsein in der Bevölkerung fehlen. Hier setzt – vielfach in Kooperation mit internationalen Partnern wie EU, OSZE oder VN – die Wahlunterstützung an. Ziel ist es Wahlen zu ermöglichen, die internationalen Standards entsprechen, beispielsweise durch Wahlbeobachtung und Förderung der politischen Partizipation. Auch bildet die Bundesregierung nationale und regionale Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter in Partnerländern und bei Regionalorganisationen aus. Jenseits von Wahlen zielen Maßnahmen der Bundesregierung darauf, das Bewusstsein für demokratische Strukturen und Prozesse zu stärken.
- Um Parlamente in jungen Demokratien zu stärken, unterstützt die Bundesregierung im Rahmen der parlamentarischen Kooperationen mit dem Deutschen Bundestag, Stiftungen und Nicht-Regierungsorganisationen die Beratung und Ausstattung von Parlamenten. Damit soll die Legislative unterstützt werden, bürgernäher, effizienter und transparenter ihre demokratischen Pflichten auszuüben.

Sanktionen

Sanktionen sind ein vielgestaltiges Instrument der Außenpolitik. Zwangsmaßnahmen gegen Personen (z. B. Reiseverbote, Einfrieren von ausländischen Konten, etc.), Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige sollen politische Akteure zu Verhaltensänderungen bewegen und die Verhandlungsbereitschaft unter den Konfliktparteien erhöhen; Embargomaßnahmen sollen zudem die Einfuhr von Waffen und anderen sensiblen Gütern in Kriegs- und Krisengebiete sowie die nukleare Proliferation eindämmen. Sanktionen sollen die Kosten (oft auch gezielt im wirtschaftlichen und finanziellen Sinne) insbesondere für völkerrechtswidriges Verhalten erhöhen und dazu beitragen, dass sich das Kalkül politischer Akteure ändert. Dabei kann schon die Androhung neuer oder erweiterter Sanktionen eine abschreckende Wirkung entfalten.

Sanktionen sind umso wirksamer, je umfassender sie von allen relevanten Staaten umgesetzt werden. Durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte Sanktionen binden völkerrechtlich alle Staaten. Ihre Umsetzung erfolgt innerhalb der Europäischen Union regelmäßig durch Rechtsakte der EU, die alle Mitgliedstaaten binden. Der VN-Sicherheitsrat genießt allerdings kein Sanktionsmonopol: Vielmehr hat die EU darüber hinaus die Möglichkeit, autonom Sanktionen zu verhängen oder bestehende VN-Maßnahmen zu erweitern. Dabei sind rechtstaatliche Prinzipien zu beachten.

Wirtschaftssanktionen entfalten meist erst mittel- oder langfristig ihre Wirkung. Zur kurzfristigen Lösung von Krisen oder akuten Notlagen können sie daher nur begrenzt beitragen. Sie wurden in der Vergangenheit zudem mit unerwünschten Konsequenzen in Verbindung gebracht, etwa einer verschlechterten Versorgungslage der betroffenen Bevölkerung. In den meisten Fällen richten sich Sanktionen heute daher als gezielte Maßnahmen (*smart / targeted sanctions*) gegen einzelne Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, Organisationen und Unternehmen. Um die richtigen Anreize zu setzen, ist es wichtig, dass Sanktionen auch wieder effektiv aufgehoben werden können. Die Rechte der von Sanktionen Betroffenen gilt es zu wahren. Innerhalb der EU ist dies durch gerichtliche Kontrolle sichergestellt. Die Bundesregierung setzt sich darüber hinaus für die Stärkung und Ausweitung des bisher nur vereinzelt eingerichteten Systems von Ombudspersonen in VN-Sanktionsregimen ein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung wird ihr Engagement in der Demokratieförderung und der Unterstützung von Friedensinfrastrukturen auf verschiedenen Ebenen weiter ausbauen. Sie achtet dabei insbesondere auch auf die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen. Sie wird zudem die Themen Governance, Fragilität und Konflikt noch enger verknüpfen und gezielt die Fähigkeiten von Regierungen zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung unterstützen. Die Bundesregierung wird in den Vereinten Nationen sowie in der Europäischen Union weiterhin darauf achten, dass Sanktionen effektiv umgesetzt werden und gleichzeitig den gebotenen Anforderungen an Verhältnismäßigkeit sowie Rechtsstaatlichkeit genügen.

Deutsches Engagement in der Praxis: Niger

Niger ist eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt: Die Lebenserwartung ist gering, die Geburtenrate die höchste weltweit, angemessene Ernährung ist nicht gesichert, die Gesundheits- und Grundbildungssysteme sind schwach. Staatliche Einnahmen können wichtige Kernfunktionen der Regierung nicht finanzieren. Gleichzeitig sieht Niger sich schweren Belastungen ausgesetzt: durch Terrorismus und organisierte Kriminalität, durch Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten Nigeria und Mali, aber auch durch die klimawandelbedingte Erosion von Land- und Weideflächen, anhaltende Dürre und durch den Wegfall saisonaler Arbeitsmöglichkeiten in Nordafrika. Die potentielle Krise liegt in einer drohenden Instabilität des Landes, die verheerende Auswirkungen auf die Region hätte.

Um eine weitere Verschlechterung der Lage abzuwenden und die mögliche Eskalation zu einer gewaltsam ausgetragenen Krise zu verhindern, haben Deutschland und die EU der nigrischen Regierung Unterstützung angeboten. Neben humanitärer Hilfe legt die Bundesregierung einen Schwerpunkt auf die Bereiche gute Regierungsführung, langfristige Ernährungssicherung sowie Gesundheit und Grundbildung. Daneben haben Ausstattungs- und Ausbildungsmaßnahmen für die Streit- und Sicherheitskräfte im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung zum Ziel, staatliche Präsenz in allen Regionen zu erhöhen und durch ein sicheres Umfeld die Voraussetzungen für friedliches Zusammenleben und wirtschaftliches Engagement zu verbessern. Die deutsche Unterstützung im Schwerpunkt Dezentralisierung und gute Regierungsführung dient der Stärkung der kommunalen Strukturen des Landes. Sie zielt auf die Verbesserung der Beziehungen zwi-schen Staat und Gesellschaft, das heißt eine Erhöhung von Legitimität, eine Verbesserung der Versorgungs- und administrativen Leistungsfähigkeit sowie der gesellschaftlichen Kapazitäten, um Konflikte friedlich aus-zutragen. Die Lebensbedingungen sollen überdies durch Maßnahmen zur Stärkung der produktiven Landwirt-schaft, Ernährungssicherung (insbesondere durch Gewinnung von Flächen für Land- und Weidewirtschaft) und durch den Aufbau des Gesundheitssystems verbessert werden.

All diese Maßnahmen dienen dazu, die Handlungsfähigkeit der nigrischen Regierung zu stärken, zur Verbesserung der Lebensbedingungen und der Sicherheitslage beizutragen, die Gewährleistung der Menschenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter zu befördern und so das Vertrauen in staatliche Strukturen zu stärken. Deutschland leistet damit auch einen Beitrag zur Prävention von Gewalt und Reduzierung irregulärer Migration, für die Niger eines der wichtigsten Transitländer in Afrika ist. Sein Engagement bringt Deutschland auch im Rahmen eines intensiven und hochrangigen politischen Dialogs der EU mit Niger ein. Gemeinsam mit Italien und Frankreich übernimmt Deutschland besondere Verantwortung für die Umsetzung dieser Migrationspartnerschaft. Dabei ergänzen die bilateralen Maßnahmen das Engagement der EU, in dessen Rahmen zum Beispiel die European Union Capacity Building Mission (EUCAP) Sahel Niger und krisenpräventiv wirkende Vorhaben aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika finanziert und durchgeführt werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3.2.2. Sicherheit

„Im Hinblick auf die Unterstützung des „Sicherheitssektors" in Krisenregionen [ist jede] einzelne geplante Maßnahme darauf hin zu prüfen, inwieweit sie die Sicherheit der Bevölkerung in einem Partnerland erhöhen, gute Regierungsführung unterstützen und zur Friedensförderung beitragen wird."

- Martina Fischer, Brot für die Welt

Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zielen auf die Herstellung eines sicheren Umfelds im Partnerland ab. Ziele deutschen Engagements sind:

- das Prinzip menschlicher Sicherheit zu verwirklichen. Dieses stellt im Unterschied zu traditionellen Konzepten nicht den Schutz des Staates, sondern den des Individuums und seiner Menschenwürde in das Zentrum der Betrachtung;
- ein legitimes staatliches Gewaltmonopol zum Schutz der Bevölkerung herauszubilden und zu stärken. Insbesondere in Post-Konflikt-Situationen erfordert dies auch die Einbindung oder zumindest Einhegung nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen;
- einen politisch legitimierten, rechenschaftspflichtigen und professionell agierenden Sicherheitssektors zu entwickeln (Streitkräfte, Polizei, Justiz, Nachrichtendienste, Zivil- und Katastrophenschutz), der das Vertrauen der Bevölkerung genießt. Die Bundesregierung ist überzeugt, dass ein funktionsfähiger und an menschenrechtliche und rechtsstaatliche Prinzipien gebundener Sicherheitssektor einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung und zur Herstellung von Frieden und Sicherheit leistet.

Menschliche Sicherheit steht für ein erweitertes Verständnis von Sicherheit, dem die Garantie des Rechts von Individuen auf ein Leben in Freiheit und Würde, frei von Armut, Furcht, Not und Verzweiflung zugrunde liegt. Menschliche Sicherheit betont den Zusammenhang von Frieden, Entwicklung und Menschenrechten. Die primäre Verantwortung von Regierungen für die Sicherheit und das Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Um diese Ziele zu erreichen stehen der Bundesregierung eine Reihe von Handlungsansätzen und Instrumenten zur Verfügung, unter anderem:

- Schaffung eines sicheren Umfelds als Voraussetzung für weitere Schritte der Konfliktbearbeitung und Friedensförderung. Dazu gehören auch Auslandseinsätze der Bundeswehr auf Basis der Charta der Vereinten Nationen und gemeinsam mit Partnern und Verbündeten (siehe Textbox auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), die dazu beitragen, Sicherheit und Stabilität herzustellen und zu konsolidieren sowie legitime Sicherheitsstrukturen zu kräftigen. Dies schafft wichtige Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung.
- Aufbau, Stärkung und Reform des Sicherheitssektors (SSR) sind oft zentraler Bestandteil von Friedensverhandlungen und nnationalen Versöhnungsprozessen. Das Ziel von SSR ist die Verbesserung der Sicherheit der Bevölkerung, mit angemessener Partizipation von Frauen und Männern. Dies soll durch den (Wieder-)Aufbau effektiver und verantwortlich handelnder Sicherheitskräfte geschehen, die in funktionsfähige, legitime und von der Bevölkerung akzeptierte politische Strukturen eingebettet sind. In Nachkriegsgesellschaften stellt die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattantinnen und Kombattanten ein wichtiges Element dar. Schlüssel zum Erfolg ist, dass sich die Maßnahmen der SSR im Rahmen eines umfassenden Ansatzes durch alle Hierarchieebenen ziehen: von der politischen Staatsführung über die Sicherheitsbehörden bis hin zu den mit Sicherheitsaufgaben befassten Dienststellen vor Ort. Hierfür bedarf es auch des Aufbaus einer zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Kontrolle des Sicherheitssektors. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Sicherheitsorgane in (Post-) Konfliktsituationen häufig selbst Konfliktakteure waren oder als solche wahrgenommen werden. Um Vertrauen zu allen Bevölkerungsteilen aufzubauen sind deswegen interne Reform- und Aufarbeitungsprozesse von zentraler Bedeutung.

Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung

Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung leisten einen konkreten Beitrag zur Verhütung von Konflikten und damit zu Frieden und Sicherheit in der Welt. Deutschland tritt mit seinen Partnern besonders in der EU und der NATO für die Stärkung und Weiterentwicklung bestehender internationaler Verträge, Instrumente und Initiativen zur Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ein. Dies schließt den Cyber- und Informationsraum sowie den Weltraum ein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Deutschland engagiert sich insbesondere für einen Neuansatz bei konventioneller Rüstungskontrolle und die grundlegende Modernisierung entsprechender internationaler Verträge und Regime. Praktische Maßnahmen der Rüstungskontrolle, insbesondere zur sicheren Lagerung und Verwaltung von Kleinwaffen unter der Kontrolle staatlicher Sicherheitskräfte, reduzieren zusammen mit einer kontextangepassten Regulierung von Kleinwaffen und einer gut in der Bekämpfung von Waffenschmuggel ausgebildeten Polizei die Verfügbarkeit solcher Waffen für politische Konflikte und organisierte Kriminalität.

Die Bundesregierung bekennt sich zudem zum Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt und unterstützt Anstrengungen, die zu einer Reduzierung von Nuklearwaffen führen. Wie unter anderem das Weißbuch im Kapitel zur kollektiven Verteidigung näher ausführt, besteht die Notwendigkeit zu nuklearer Abschreckung fort, solange nukleare Waffen ein Mittel militärischer Auseinandersetzungen sein können. Deutschland engagiert sich im Rahmen der 2002 gegründeten Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien dafür, Proliferationsrisiken zu reduzieren. Das Management von chemischen, biologischen und nuklearen/radiologischen Risiken dient unmittelbar der Krisenprävention. Deutschland leistet hierbei Unterstützung bei zivilen Vorsorge-, Sicherungs- und Schutzmaßnahmen. Mit dem 2013 ins Leben gerufenen Partnerschaftsprogramm für biologische Sicherheit und Gesundheitssicherstellung unterstützt Deutschland beispielsweise Partnerländer dabei, biologische Risiken besser zu kontrollieren sowie den Missbrauch gefährlicher Erreger und Toxine zu verhindern. Ein positiver Nebeneffekt ist die Stärkung der Gesundheitssysteme in den Partnerländern.

Auch bei der Abrüstung chemischer Waffen engagiert sich Deutschland. So wurden 2014-2015 Reststoffe des syrischen Chemiewaffenprogramms in Deutschland vernichtet. Gleichzeitig unterstützt Deutschland die Aufklärungsmissionen der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW), u.a. bzgl. nach wie vor bestehender Unstimmigkeiten bei der Offenlegung des syrischen Chemiewaffenprogramms. Ziel ist, eine Welt frei von chemischen Waffen zu erreichen.

Kontrolle des Exports von konventionellen Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern

Die Bundesregierung verfolgt eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Diese richtet sich nach den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000, dem im Dezember 2008 verabschiedeten rechtlich verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern sowie dem VN-Vertrag über den Waffenhandel (*Arms Trade Treaty*). Für den Export von Kleinwaffen finden zudem die 2015 beschlossenen, besonders strengen Kleinwaffengrundsätze Anwendung. Zu unterscheiden ist grundsätzlich zwischen Kriegswaffen, sonstigen Rüstungsgütern und sensiblen Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-Güter), für die jeweils unterschiedliche Rechtsgrundlagen gelten.

Entscheidungen über Ausfuhranträge erfolgen jeweils im Einzelfall. Die Beachtung der Menschenrechte im Empfängerland, der Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der jeweiligen Region sowie insbesondere die Gefahr eines Missbrauchs des konkreten Rüstungsguts durch den vorgesehenen Endverwender spielen bei der Entscheidungsfindung eine hervorgehobene Rolle. Die Politischen Grundsätze machen hier klare Vorgaben: Wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die zu liefernden Rüstungsgüter zur internen Repression oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen Menschrechtsverletzungen missbraucht werden, wird eine Genehmigung grundsätzlich nicht erteilt. Lieferungen, die eine konfliktverschärfende Wirkung haben würden, werden nicht genehmigt.

Vor dem Hintergrund der unerlaubten Weitergabe von Rüstungsgütern, insbesondere von Kleinwaffen, kommt auch der Prüfung und Sicherstellung des Endverbleibs eine Schlüsselfunktion zu. Die pilotmäßige Einführung von sogenannten *Post-Shipment*-Kontrollen, mit denen der Endverbleib bestimmter deutscher Rüstungs-exporte beim Empfänger vor Ort überprüft werden kann, trägt dazu bei, der unerlaubten Weitergabe der Rüstungsgüter vorzubeugen.

Die Bundesregierung setzt sich bei der Neufassung der EU-Dual-Use-Verordnung dafür ein, dass dem Schutz von Menschenrechten eine stärkere Bedeutung zugewiesen wird.

- Ertüchtigung sowie Ausbildungs- und Ausstattungshilfe im Bereich Polizei, Militär sowie Zivil- und Katastrophenschutz: Dieses Instrument kombiniert innerhalb des geltenden exportkontrollpolitischen Rah-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mens Ausrüstung, Beratung und Ausbildungsmaßnahmen, die die Fähigkeiten und Professionalität der Sicherheitskräfte steigern sollen. Rechtsstaatlichkeit und der Schutz von Menschenrechten sowie generell der Schutz von Zivilisten in Gewaltkonflikten sind Inhalte der Ausbildung im polizeilichen und militärischen Bereich. Damit leistet dieses Instrument einen Beitrag zu Aufbau, Stärkung und Reform des Sicherheitssektors, zur Befähigung unserer Partner, besser für ihre eigene und damit auch regionale Stabilität zu sorgen und zur Stärkung ihrer Resilienz.

„Die Polizei spielt in VN-Missionen eine in den Medien wenig beachtete, aber zentrale Rolle beim Schutz der Zivilbevölkerung. In Gebieten wie Darfur, Südsudan, der Demokratischen Republik Kongo (DRC) oder Mali, in welchen der Konflikt unterschwellig weiter besteht, muss die Zivilbevölkerung vor Übergriffen bewaffneter Gruppen geschützt werden."

- Annika Hansen, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

- Mit Unterstützungsmaßnahmen in der **humanitären Minen- und Kampfmittelräumung** zielt die Bundesregierung darauf ab, die Sicherheit der Bevölkerung in von Minen- und explosiven Kampfmittelrückständen betroffenen Ländern und Gebieten zu erhöhen und dadurch Maßnahmen der Stabilisierung überhaupt erst möglich zu machen. Durch die **Stärkung des Zivil- und Katastrophenschutzes** werden die betroffenen Staaten befähigt, die Folgen von Katastrophen zu minimieren. Dadurch wächst das Vertrauen der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit des Staates.

Auslandseinsätze der Bundeswehr

Die Bundeswehr beteiligt sich an einer Vielzahl mandatierter Missionen der EU, der NATO und der VN.

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr werden im Einklang mit den völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben geführt. Eine Entsendung der Bundeswehr in einen Auslandseinsatz, bei dem eine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen sicher oder zu erwarten ist, bedarf stets der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Die Aufgabenfelder der Bundeswehr im Auslandseinsatz umfassen derzeit u. a.:

- Kampf gegen den transnationalen Terrorismus;
- Beiträge zur Krisenbewältigung und Stabilisierung;
- Ausbildung, Beratung und Ausrüstung von Sicherheitskräften und -institutionen;
- Krisenfrüherkennung;
- Überwachung einer Waffenruhe oder eines Friedensabkommens;
- Schaffung und Erhalt eines sicheren Umfelds, einschließlich öffentlicher Sicherheit und Ordnung;
- Schutz der Zivilbevölkerung, Beobachtung der Menschenrechtssituation, Schutz vor Genozid sowie Sicherung des Zugangs humanitärer Hilfe;
- Maßnahmen gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen;
- Engagement gegen Schleusernetzwerke auf See;
- Sicherung von Seegrenzen und Verhinderung von Waffenschmuggel auf See;
- Schutz von maritimen Transportrouten und Verhinderung von Piraterie.

Internationale Polizeimissionen

Die Polizeien des Bundes und der Länder und die Bundeszollverwaltung beteiligen sich an einer Vielzahl mandatierter Friedensmissionen der VN, der GSVP der EU und der OSZE. Hinzu kommt das bilaterale Polizeiprojekt in Afghanistan (GPPT).

Sie leisten damit in fragilen Staaten und Krisenregionen einen Beitrag zum Aufbau einer funktionsfähigen und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnden Polizei. Die Polizeikräfte werden überwiegend als Beraterinnen und Berater, Trainerinnen und Trainer oder Mentorinnen und Mentoren eingesetzt. Sie sind regelmäßig Teil eines umfassenden Auf- oder Umbaus der staatlichen Sicherheitsorganisationen des Gastlandes im Rahmen einer SSR.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Polizeimissionen unterstützen eine Verbesserung der Fähigkeiten lokaler Sicherheitsbehörden, unter anderem bei der Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität und des Terrorismus. Den internationalen Polizei-Kontingenten kommt dabei insbesondere die Aufgabe zu, das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei als Garant für die öffentliche Sicherheit zu gewinnen. Ob und inwieweit über beobachtende und beratende Funktionen hinaus auch exekutive Aufgaben wahrgenommen werden und Beamtinnen und Beamte im Einsatz bewaffnet sind, wird durch die Mandatsgeber für jede Mission fortlaufend geprüft und festgelegt. Man-datierte Friedensmissionen und bilaterale Polizeiprojekte finden zunehmend in Herkunfts- und Transitstaaten irregulärer Migration statt.

Die Bundesregierung wird ihr Engagement im Sicherheitssektor fortentwickeln und dazu eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer ressortübergreifenden Strategie zur SSR einsetzen. Im Sinne der Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Ziel 5) sollen die besonderen Belange und Interessen von Frauen und Mädchen dabei stärker und aktiver berücksichtigt werden. Die Bundesregierung unterstützt zudem die Reformanstrengungen der Vereinten Nationen, das System der Friedensmissionen und besonderen politischen Missionen noch effektiver zu gestalten. Die Bundesregierung wird den Aufbau afrikanischer Friedens- und Sicherheitsstrukturen weiter fördern. Sie wird zudem ihre Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung verstärken und insbesondere Programme der Minen- und Kampfmittelräumung in Stabilisierungskontexten weiter ausbauen. Die Bundesregierung wird sich für eine verbesserte Kleinwaffenkontrolle einsetzen. Sie strebt eine dauerhaft starke und qualifizierte Unterstützung internationaler Missionen an.

Deutsches Engagement in der Praxis: Mali

Mali wurde 2012 durch einen separatistischen Aufstand von Tuareg-Gruppen, die Eroberung weiter Teile des Nordens durch Islamisten und einen Militärputsch erschüttert. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen setzte 2013 die Blauhelm-Mission MINUSMA (*Mission multidimensionnelle intégrée des Nations-Unies pour la stabilisation au Mali*) zur Absicherung eines Waffenstillstandsabkommens und zur Stabilisierung des Lan-des ein. Zur Umsetzung des 2015 geschlossenen Friedensvertrags wurde das Mandat von MINUSMA erwei-tert. Die internationale Gemeinschaft unterstützt die malische Regierung bei der Umsetzung des Friedensver-trags und der Wiederherstellung der staatlichen Kontrolle über den Norden des Landes.

Bereits seit 2013 beteiligen sich auch die Bundeswehr sowie die Polizeien des Bundes und der Länder an MINUSMA. Anfang 2017 waren bis zu 1000 deutsche Soldatinnen und Soldaten und bis zu 20 deutsche Polizistinnen und Polizisten in Mali eingesetzt. Die Bundeswehr stellt wichtige Schlüsselfähigkeiten, wie bodengebundene und luftgestützte Aufklärung, Unterstützung aus der Luft sowie Lufttransportunterstützung für die Mission zur Verfügung. Daneben stellt Deutschland in der Polizeikomponente der Mission seit Ende 2015 ein *Specialised Training Team* an der Akademie der Nationalpolizei in Bamako, wo es malische Polizistinnen und Polizisten in den Themenfeldern Kriminalistik und Grenzmanagement fortbildet. Im Rahmen der GSVP der EU beteiligt sich Deutschland zudem an der European Union Training Mission (EUTM) und der Mission EUCAP Sahel Mali. Zahlreiche Projekte zum Kapazitätsaufbau der malischen Sicherheitskräfte wurden über die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung finanziert und umgesetzt.

Begleitend zum Engagement in diesen Einsätzen stärkt die Bundesregierung über die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) den Stabilisierungs- und Friedensprozess durch fachliche und finanzielle Unterstützung des Versöhnungsministeriums, des Hohen Beauftragten und der Kommission für Wahrheit, Justiz, Versöhnung. Im Sinne eines inklusiven Versöhnungsprozesses werden in allen Regionen Malis partizipative Dialoge zur Bearbeitung von Konfliktthemen durchgeführt. Die Bundesregierung begleitet zudem eine Verfassungsreform, die einen inklusiveren Interessenausgleich zwischen allen Bevölkerungsgruppen zum Ziel hat. Die Durchführung ziviler Stabilisierungsprojekte in Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsverwaltungen unterstützen den politischen Prozess, in dem sie für die Bevölkerung, insbesondere im Norden und Osten Malis, eine „Friedensdividende“ spürbar werden lassen.

Dezentralisierung, gute Regierungsführung, Landwirtschaft sowie der Aufbau von Wasserver- und -entsorgungsstrukturen stehen im Mittelpunkt der langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit. Die Dezentralisierung ist im Friedensabkommen verankert und gilt als politische Schlüsselreform, um Fortschrit-te in der Armutsbekämpfung und im Friedensprozess erzielen zu können. Die Förderung einer produktiven und nachhaltigen Landwirtschaft sowie der Wasser- und Sanitärversorgungsinfrastruktur soll dabei helfen, die

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lebensbedingungen der malischen Bevölkerung zu verbessern; insbesondere soll auch die aktive Einbindung von Frauen und Mädchen ermöglicht werden. Mali verfügt zwar zudem über erhebliche Rohstoffvorkommen, jedoch gilt es, den Bergbausektor so auszubauen, dass die Bevölkerung von den Erträgen profitiert. In ihrer Gesamtheit dienen alle Maßnahmen der Bundesregierung dem Ziel, dass alle Bevölkerungsgruppen Vertrauen in den Frieden entwickeln, indem sie sich durch den Staat und seine Organe angemessen vertreten fühlen. Damit wird langfristig die Legitimität des Staates gestärkt und die soziale Kohäsion verbessert.

3.2.3. Rechtsstaatlichkeit

„Recht und Rechtsstaatlichkeit haben unter verschiedenen rechtskulturellen und institutionellen Bedingungen viele Gesichter. Rechtsstaatsförderung kann hieran immer nur anschließen […]. Die Frage lautet dann: Mit welchen lokalen Institutionen wird es am besten gelingen, eine rechtsstaatliche Ordnung zu schaffen, die Willkürherrschaft ausschließt, Rechtssicherheit gewährleistet und über längere Sicht erwarten lässt, dass sie an ein global geteiltes Verständnis von Recht und Unrecht anschlussfähig bleibt?“

- Matthias Kötter, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zielen darauf ab, die Rolle des Rechts, insbesondere die Unabhängigkeit und Integrität der Justiz, zu stärken, um gesellschaftliches Zusammenleben friedlich und regelbasiert zu gestalten und den Einzelnen in seiner Menschenwürde und vor staatlicher Willkür zu schützen. Dazu unterstützt die Bundesregierung Partnerländer beim Auf- und Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen und Prozesse. Ziele deutschen Engagements sind:

- Reformen im Rechts- und Justizbereich, die Menschenrechtsstandards entsprechen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Wahrung ihrer Rechte stärken und somit zur Legitimierung staatlicher Strukturen beitragen;
- die Stärkung effektiver, der gesamten Bevölkerung zugänglicher Mechanismen der gerichtlichen oder außergerichtlichen Streitschlichtung. Zugängliche Beschwerdemechanismen und die rechtliche Einhegung von Konflikten sind wesentliche Voraussetzungen für eine friedliche und inklusive gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung;
- die besondere Förderung der Menschenrechte und der gleichberechtigten Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen, da ein friedliches Zusammenleben nicht auf der Basis von Diskriminierung und Benachteiligung gedeihen kann. Menschenrechtsverletzungen können ursächlich zu Krisen und Konflikten beitragen, weshalb der Schutz der Menschenrechte immer auch eine präventive Dimension hat;
- der Schutz von Individuen und Gruppen, die sich für die Menschenrechte einsetzen (Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger);
- der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt, Ausbeutung, Missbrauch und Rekrutierung durch Gewaltakteure;
- das Verhindern der Straflosigkeit von völkerrechtlichen Verbrechen sowie umfassende Maßnahmen zum Schutz und zur rechtlichen Unterstützung von Gewaltopfern, insbesondere auch Opfern sexualisierter Gewalt;
- die Etablierung und Stärkung von Mechanismen der Vergangenheitsbewältigung in Nachkriegsgesellschaften.

Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)

Der IStGH ist das erste Tribunal, das nicht ad hoc mit Blick auf einen bestimmten Konflikt der Vergangenheit gegründet, sondern mit einer potentiell allgemeinen Zuständigkeit für die Zukunft ausgestattet wurde. Sein Gründungsvertrag, das Römische Statut, wurde 1998 von einer diplomatischen Konferenz verabschiedet und trat 2002 in Kraft. Der IStGH ist zuständig für drei Kernverbrechen: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Für ein weiteres Verbrechen, das Verbrechen der Aggression, wurde zwar der Tatbestand definiert, aber noch nicht die notwendigen Voraussetzungen für das Inkrafttreten geschaffen. Unter den 18 Richterinnen und Richtern des IStGH ist auch ein Deutscher.

Deutschland hat die Arbeiten an diesem Statut und den Aufbau des IStGH von Anfang an energisch unterstützt und ist heute zweitgrößter Beitragszahler des IStGH. Deutschland setzt sich für eine breite regionale Anerkennung und Stärkung des IStGH ein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Um diese Ziele zu erreichen, stehen der Bundesregierung eine Reihe von Handlungsansätzen und Instrumenten zur Verfügung, unter anderem:

- Rechtsstaatsförderung stärkt die Organe und Verfahren der Rechtsprechung und trägt so zum Schutz vor Willkür und zur Achtung der Menschenrechte bei. Sie will allen Menschen den Zugang zur Justiz ermöglichen, transparente Verfahren sicherstellen und die Widerspruchsmöglichkeiten des Bürgers gegen Verwaltungsentscheidungen stärken. Durch die Erhöhung und Gewährleistung von Rechtsschutz, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns wird das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat und dessen Strukturen gefestigt. Die Bundesregierung achtet besonders auf die Einbindung nichtstaatlicher Partner und Akteure und bezieht lokale Rechtsvorstellungen in die Planung ihrer Maßnahmen ein. Mit dem Ziel, deren schrittweise Integration ins staatliche Rechts- und Justizsystem zu erreichen, werden normative Dialoge u.a. zu Menschenrechtsfragen gefördert.
- Maßnahmen zur Qualifizierung von Richterinnen und Richtern und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Justizpersonen und Anwältinnen und Anwälten sowie allgemein der Aufbau von Gerichten und berufsständischen Einrichtungen (Richter- und Anwaltskammern).

„Deutschlands einzigartige Erfahrungen im Umgang mit der eigenen Vergangenheit, sowohl nach 1945 als auch nach 1989, und seine nicht-aggressive Außenpolitik verleihen dem Land ein hohes Maß an Glaubwürdig-keit und Legitimität, um sich in Prozessen der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung zu engagieren.“

- Teilnehmer am Workshop zu Transitional Justice am 27. September 2016

Vergangenheitsarbeit und Versöhnung

In Nachkriegssituationen erfordert die Aufarbeitung von Gewalterfahrungen und Versöhnungsprozessen besondere Aufmerksamkeit. Maßnahmen zur Aufarbeitung, Anerkennung und Ahndung vergangenen Unrechts sind von zentraler Bedeutung für einen nachhaltigen Friedensprozess. Sie tragen dazu bei, dass das Vertrauen in die Schutzfunktion des Staates wiederhergestellt und ein friedliches gesellschaftliches Miteinander wieder ermöglicht wird. Vor dem Hintergrund der eigenen deutschen Geschichtserfahrungen kann Deutschland hier einen besonderen Beitrag leisten. In Zeiten unmittelbarer politischer Transition zielen Maßnahmen der Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (*Transitional Justice*) darauf ab, im Entstehen begriffene demokratische und rechtsstaatliche Institutionen zu konsolidieren sowie Opfern von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen ein Mindestmaß an Gerechtigkeit zukommen zu lassen. Langfristig dienen sie dazu, erneuten Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen, konstruktive und friedensfördernde Erinnerungskulturen zu entwickeln sowie auch tief gespaltene Gesellschaften zu versöhnen (*Transformative Justice*).

Vergangenheitsarbeit ist heute ein zentraler Bestandteil internationaler Friedenspolitik. Zahlreiche ad-hoc Tribunale, die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, Entschädigungsprogramme, die Stärkung der Rechte von Opfern und die Ernennung eines VN-Sondergesandten für die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Reparationen und Garantien der Nichtwiederholung machen dies deutlich.

Menschenrechtsförderung ist Fixpunkt unseres werteorientierten Handelns und ist damit eine Aufgabe, die sich quer durch alle Handlungsfelder zieht. Die Bundesregierung hat sich auf die Menschenrechte verpflichtet. Besonderer Ausdruck dessen ist die Förderung und der Schutz zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für die Menschenrechte einsetzen, vor allem von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern. Hierzu gehört das Eintreten für die Gleichstellung von Mann und Frau. Darüber hinaus werden auch die Belange junger Menschen und Kinder, Menschen mit Behinderung, indigenen und weiteren benachteiligten ethnischen Gruppen sowie anderen diskriminierten Personengruppen berücksichtigt. Im multilateralen Bereich unterstützt die Bundesregierung den VN-Hochkommissar für Menschenrechte bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

Die Bundesregierung wird der Förderung und gezielten Einforderung von Rechtsstaatlichkeit verstärkte Aufmerksamkeit widmen, dies auch mit Blick auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Ziel 16). Sie wird daher eine Arbeitsgruppe zur Erstellung einer ressortübergreifenden Strategie zur Rechtsstaatsförderung einsetzen. Sie wird darüber hinaus ihr Engagement für Schutz und Förderung der Menschenrechte fortführen und in einer eigenen Arbeitsgruppe eine ressortübergreifende Strategie zur Vergangenheitsarbeit entwickeln. Sie strebt an, die deutsche Beteiligung an den Rechtstaatskomponenten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

internationaler Missionen, insbesondere der EU und der VN, weiter auszubauen. Die Bundesregierung wird sich weiter für die breitere Anerkennung und Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit und insbesondere des Internationalen Strafgerichtshofs einsetzen. Sie wird bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit auch die Ziele der Resolution 1325 und ihrer Nachfolgeresolutionen zu Frauen, Frieden, Sicherheit berücksichtigen.

Deutsches Engagement in der Praxis: Ukraine

Auf die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland im März 2014 und die Destabilisierung der Ost-Ukraine durch pro-russische und von Russland massiv unterstützte Separatisten haben die Bundesregierung und ihre Partner im Rahmen der Europäischen Union mit einer Doppelstrategie aus Dialogbereitschaft und Druck reagiert. So wurden schrittweise umfassende Sanktionen gegen Russland verhängt, die bis heute Bestand haben. Im Rahmen des Normandie-Formats arbeitet Deutschland gemeinsam mit Frankreich, der Ukraine und Russland gleichzeitig mit Nachdruck an einer politischen Beilegung des Ukraine-Konflikts. Nach intensiven diplomatischen Bemühungen auf höchster politischer Ebene konnte am 12. Februar 2015 auf einem Gipfeltreffen in Minsk ein Waffenstillstand vereinbart werden, der die Situation bisher jedoch nicht nachhaltig beruhigte. Eine Aufhebung der Sanktionen gegen Russland ist an die Umsetzung dieser Vereinba-rungen geknüpft. Ein Fahrplan zur Beendigung des Konflikts wurde ebenfalls vereinbart: das sogenannte Minsker Maßnahmenpaket.

Bei der Umsetzung der Vereinbarungen von Minsk spielt die OSZE eine zentrale Rolle. Sie sitzt der sogenannten Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk vor, die Russland, die Ukraine und die ostukrainischen Separatisten an einen Tisch bringt. Die Kontaktgruppe hatte sich bereits im September 2014 auf einen sofortigen Waffenstillstand geeinigt, der jedoch brüchig blieb. Wichtigstes Instrument bei der Überwachung des vereinbarten Waffenstillstandes und dem Rückzug der schweren Waffen von der sogenannten Kontaktlinie ist die OSZE Sonderbeobachtungsmission SMM. Ihr Mandat wurde von den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten im Konsens beschlossen und umfasst die ganze Ukraine. Jedoch verweigert Russland den Zugang zur Krim. Die rund 700 Beobachter sind überwiegend im Osten der Ukraine stationiert und sollen durch ihre Präsenz Spannungen abbauen sowie Frieden, Stabilität und Sicherheit aufbauen helfen. Deutschland unterstützt die Mission politisch, aber auch operativ mit Personal, Ausrüstung und Ausbildung.

Der Ukraine-Konflikt hat 1,7 Mio. Menschen zu Binnenvertriebenen gemacht. In der Ostukraine unterstützt die Bundesregierung deshalb die aufnehmenden Gemeinden bei der Bereitstellung von Basisdienstleitungen und engagiert sich mit humanitärer Hilfe und strukturbildender Übergangshilfe in beträchtlichem Umfang.

Die Bundesregierung unterstützt zudem die Ukraine bilateral bei der Umsetzung politischer Reformen, um den langfristigen Aufbau legitimer und leistungsstarker staatlicher Ordnung zu befördern. So fördert die Bundesregierung u.a. die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens sowie die Dezentralisierung und Mo-dernisierung der öffentlichen Verwaltung. Sie stärkt die Reformkräfte in Regierung und Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Korruption durch Entwicklungsmaßnahmen im Schwerpunkt *Governance*. Fortschritte in diesem Bereich sind die Annahme der für die Justizreform notwendigen Verfassungsänderungen, die sinkende Korruptionsanfälligkeit neu eingestellter Polizeikräfte sowie die Einführung einer transparenten, internetbasierten Ausschreibungs- und Beschaffungsplattform. Ferner hat die Bundesregierung für bilaterale Projekte zur Stärkung der ukrainischen Zivilgesellschaft ca. 3,2 Mio. Euro zur Förderung vorgesehen. Zudem hat die Bundesregierung der Ukraine als besonderen finanziellen Beitrag Deutschlands einen Garantierahmen in Höhe von 500 Mio. Euro insbesondere zur Unterstützung des Wiederaufbaus in der östlichen Ukraine zur Verfügung gestellt.

3.2.4. Wirtschaft, soziale Kohäsion und natürliche Lebensgrundlagen

Ein Leben in Würde für alle Mitglieder einer Gesellschaft ist Grundbedingung für friedliche Entwicklung. Die ungleiche Verteilung von Ressourcen und der ungleiche Zugang zu Grundversorgung (wie Bildung, Nahrung, Wasser, Gesundheit, Energie) birgt hohes Konfliktpotential. Ziele des deutschen Engagements sind:

- die Menschenrechte auf Wasser und Sanitärversorgung und das Menschenrecht auf angemessene Nahrung als direkte Ausprägung der Würde des Menschen zu begreifen und ihre Umsetzung bestmöglich zu fördern; werden Wasserressourcen grenzüberschreitend genutzt, ist die Förderung des kooperativen Ressourcenmanagements von hoher Bedeutung für die regionale Sicherheit;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Ungleichheiten zu reduzieren und dabei den Blick besonders auf marginalisierte Bevölkerungsgruppen und junge Menschen zu richten;

> *„Mangelhafte Bildungsangebote übersetzen sich in wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung und schließlich in Frustration. Diese Jugendlichen lassen sich leichter in Gangs, organisierte Kriminalität oder bewaffnete Gruppen locken, die ihnen eine Beschäftigung, ein Glaubenssystem und eine neue Familie bieten."*
>
> *- Katja Anger, OECD*

- verlässlich grundlegende soziale Dienstleistungen für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit sowie Wasser- und Sanitärversorgung;
- Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Möglichkeiten wirtschaftlicher Betätigung auszubauen, um den Menschen Zukunftsperspektiven zu eröffnen;
- für eine bessere Umsetzung international anerkannter Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in Unternehmen Sorge zu tragen;
- auf eine gerechte Verteilung der Einnahmen aus der Rohstoffförderung (z. B. Erdöl oder Diamanten) hinzuwirken. Die Bundesregierung ist überzeugt, dass eine gerechte und inklusive Verteilung der Einnahmen im Rohstoffsektor Konfliktpotenzial in Gesellschaften reduziert bzw. in akuten Krisensituationen den Profiteuren der Kriegsökonomie Ressourcen entzieht und so einer Konfliktverlängerung entgegen wirkt;
- zu einer gerechten Ausgestaltung handelspolitischer Rahmenbedingungen zur Förderung von Wachstum und Wohlstand beizutragen;
- den Wiederaufbau von zerstörter physischer und sozialer Infrastruktur zu unterstützen, um Lebensbedingungen und Zukunftsperspektiven zu verbessern und damit Anreize für friedliche Konfliktaustragung zu schaffen und Grundlagen für nachhaltige Entwicklung zu legen;
- durch umfassendes Klimarisikomanagement die Vulnerabilität gegenüber den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu verringern.

Um diese Ziele zu erreichen stehen der Bundesregierung eine Reihe von Handlungsansätzen und Instrumenten zur Verfügung, unter anderem:

- Programme zur Grundsicherung können insbesondere im Fall klimabedingter Krisen (Dürre, Flutkatastrophen) präventiv dazu beitragen, dass Menschen nicht weiter in Armut fallen und langfristig schädliche Strategien (wie den Verkauf von Produktionsgütern, verkürzte Schulbildung für Kinder, etc.) anwenden;
- Projekte zur Landwirtschaft und Ernährungssicherung, wie z. B. landwirtschaftliche Schulungen und Berufsausbildungsprogramme sind ein weiteres wichtiges Element zur Friedenssicherung. Die Entwicklung des ländlichen Raums ist für das Leben der Menschen vor Ort ein bedeutsamer Stabilitätsanker;
- Mit Maßnahmen der Privatsektor- und Beschäftigungsförderung als Mittel der Krisenprävention können sozio-ökonomische Unterschiede verringert und so der sozialen Marginalisierung von Bevölkerungsschichten vorgebeugt werden. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten durch einen produktiven Privatsektor. Dazu unterstützt die Bundesregierung insbesondere den gerechten Zugang zu Beschäftigung und Möglichkeiten der Einkommensgenerierung für alle erwerbsfähigen Bevölkerungsgruppen. In der Konfliktbewältigung unterstützt deutsches Engagement unter anderem schnell wirksame Beschäftigungsmaßnahmen. Hier können zum Beispiel *Cash-For-Work*-Maßnahmen die Lebensbedingungen der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung schnell und spürbar verbessern. Zudem kann die Bundesregierung den Privatsektor dabei unterstützen, eine aktive Rolle bei Friedensgesprächen zu übernehmen. In der Friedenskonsolidierung sind oftmals wirtschaftliche Reformen notwendig, um Lebensperspektiven im Rahmen einer Friedensökonomie zu ermöglichen;

> *„[Es gilt] durch den Aufbau wirtschaftlicher Strukturen und den Übergang von Kriegs- zu Friedenswirtschaft den Menschen in Postkonfliktszenarien schnellstmöglich wieder eine Lebensgrundlage zu bieten und so die unmittelbare Kriegsgefahr zu mindern. Aber darüber hinaus können Unternehmen bereits präventiv ihren politischen Einfluss nutzen und so Anreize setzen, um demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu fördern oder arbeits- und menschenrechtliche Mindeststandards einzufordern."*
>
> *Isabel Ebert, Business & Human Rights Resource Centre und Maximilian Spohr, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Fördermaßnahmen, um die Rohstoffausbeutung zu kontrollieren und die Transparenz der generierten Einnahmen zu erhöhen, insbesondere um der Entstehung von Gewaltökonomien zu begegnen;
- Die Unterstützung von Bodenrechtsreformen zielt auf Klärung von Landrechtfragen, die häufig zu Konflikten führen;
- Instrumente der Handelsförderung können dazu genutzt werden, eine bessere Integration von fragilen und von Konflikt betroffenen Staaten in den regionalen und internationalen Handel zu ermöglichen. Die handelsbezogene Unterstützung von Entwicklungsländern (*Aid for Trade*) wendet sich insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern zu. Internationaler Handel kann einen entscheidenden Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung und somit Armutsreduzierung leisten. Damit trägt Handel zur Reduzierung des Konfliktpotenzials bei. Wichtig sind eine entwicklungsfreundliche Begleitung und Umsetzung von Handelsabkommen sowie die Verzahnung mit anderen Politikfeldern wie gute Regierungsführung und Arbeitsstandards sowie Umwelt- und Gesundheitsschutz;
- Durch Maßnahmen zum Klimaschutz unterstützt die Bundesregierung Entwicklungsländer bei der Umsetzung von nationalen Klimaschutzzielen zur Minderung von Treibhausgasen und bei der Anpassung an den Klimawandel. Zu den konkreten Handlungsansätzen der Bundesregierung gehört zudem die G7-Initiative *InsuResilience*, die bis zum Jahr 2020 400 Millionen armen und gefährdeten Menschen in Entwicklungsländern Versicherungsschutz gegen Klimarisiken anbietet. Aufgrund der besonders schnellen und zielgerichteten Auszahlungen tragen Klimarisikoversicherungen im Katastrophenfall besonders effektiv dazu bei, Leben und Lebensgrundlagen zu retten. Die durch die Bundesregierung initiierte Klimapartnerschaft unterstützt darüber hinaus Entwicklungsländer bei der Umsetzung von nationalen Klimaschutzbeiträgen, die neben Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen auch solche zur Anpassung an den Klimawandel enthalten. In fragilen Staaten liegt eine besondere Aufmerksamkeit darauf, die Stärkung der Resilienz gegenüber den bereits spürbaren Auswirkungen des Klimawandels zu stärken.

Katastrophenrisikomanagement

Katastrophenrisikomanagement umfasst die Planung, Durchführung, Bewertung und Anpassung von Strategien und Maßnahmen, um Katastrophenrisiken zu analysieren, zu reduzieren und Restrisiken möglichst effizient finanziell abzufedern. Ziel ist es, die Gefährdung und Anfälligkeit von Individuen, Haushalten, Unternehmen, Gemeinden sowie staatlichen Haushalten und Institutionen zu senken sowie deren Resilienz zu stärken.

Zum erfolgreichen Management von Katastrophenrisiken gibt es verschiedene Instrumente. In Risikoanalysen werden die Gefährdung und die Vulnerabilität der Bevölkerung, Infrastruktur und von Unternehmen einer bestimmten Region bewertet. Durch baulich-technische Vorkehrungen (z. B. Dämme) sowie normative Maßnahmen (z. B. Landnutzungsplanung) können negative Auswirkungen von extremen Naturereignissen wie zum Beispiel Erdbeben oder Wirbelstürmen vermieden oder zumindest vermindert werden. Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Katastrophenfall (z. B. Aufbau von Frühwarn- und Warnsystemen, Ausbildung von Brandschutz-, Rettungs- und Bergungsteams, Verbesserung des Krisenmanagements, Beschaffung von spezieller Ausstattung, gesundheitlicher Bevölkerungsschutz usw.) ermöglichen es, Menschen im Ernstfall möglichst schnell helfen zu können. Darüber hinaus können Instrumente des Risikotransfers (z. B. Versicherungen) dazu beitragen, Menschen gegen unvermeidbare Schadens- und Verlustrisiken abzusichern. Alle diese Instrumente können sowohl im Vorfeld als auch im Nachgang einer Katastrophe für einen präventiven Wiederaufbau genutzt werden. Die Instrumente müssen inklusiv sein und auch auf die Bedürfnisse von besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sein (z. B. Menschen mit Behinderungen, Kinder, Frauen, marginalisierte Bevölkerungsteile).

Die Bundesregierung strebt an, ihre Maßnahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie zu sozialer Sicherung in fragilen Staaten im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auszuweiten. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf Afrika und Aufnahmeländern von Flüchtlingen liegen. Die Bundesregierung wird hierzu unter anderem

- **neue Bündnisse mit der deutschen Wirtschaft und internationalen Partnern eingehen, z. B. im Rahmen der Multi-Akteur-Partnerschaft Globale Allianz für Handelserleichterungen;**
- **innovative Lösungen mit der privaten Finanz- und Versicherungswirtschaft ausbauen;**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- **anreizbasierte Reformpartnerschaften für eine beschleunigte, nachhaltige Entwicklung begründen;**
- **die Privatwirtschaft verstärkt beim Aufbau nachhaltiger Lieferketten und von Produktionskapazitäten, ausgerichtet an Umwelt- und Sozialstandards, unterstützen;**
- **die wirtschaftliche Betätigung von Frauen besonders fördern;**
- **Beschäftigungsförderung in Krisenländern und Aufnahmeländern von Flüchtlingen ausbauen;**
- **die Unterstützung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel verstärken und zum Beispiel die Initiative zu Klimarisikoversicherungen *InsuResilience* fördern und vorantreiben;**
- **durch ihr aktives Engagement für verpflichtende EU-Regelungen zur Einführung von Rohstoffen, im Rahmen internationaler Prozesse wie dem Kimberley-Prozess zur Zertifizierung „konfliktfreier" Diamanten oder von Transparenzinitiativen wie der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) dazu beitragen, Konfliktfinanzierung durch Rohstoffabbau zu erschweren;**
- **die ärmsten, am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) dabei unterstützen, ihren Anteil an den weltweiten Exporten bis zum Jahr 2020 zu verdoppeln (Ziel 17 der Agenda 2030); dazu wird sie insbesondere ihren Beitrag zu einem bei der World Trade Organisation (WTO) angesiedelten Multi-Geber-Fonds ausbauen, der die Handelspolitik und Handelsprojekte von LDCs unterstützt (*Enhanced Integrated Framework*) und die Umsetzung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*) der EU mit Entwicklungsländern entwicklungspolitisch begleiten.**

Deutsches Engagement in der Praxis: Irak

Konflikte verlaufen selten linear und erfordern unterschiedliche Formen des Engagements. Das zeigen die zahlreichen sich überlagernden Konfliktlinien im Irak: gewaltsam ausgetragene Konflikte zwischen Sunniten und Schiiten sowie auch innerhalb dieser Gruppierungen und gegen Minderheiten, ein ungelöster Konflikt um Ressourcen und Gebietsansprüche zwischen der Zentralregierung in Bagdad und der Region Kurdistan-Irak im Norden des Landes, die Aufarbeitung des Unrechtsregimes von Saddam Hussein, aber auch die Folgen internationaler Interventionen und Einflussnahme von Regionalmächten.

Anfang 2017 übt die terroristische Gruppierung IS immer noch ihr grausames Terrorregime über Teile des Irak aus. Unterstützt von einer internationalen Koalition stehen zentralirakische und kurdische Truppen im Kampf gegen IS-Kämpfer, um diese Gebiete von der Herrschaft der Terrormiliz zu befreien. In Anbetracht dieser militärischen Operationen gilt es, menschliches Leid zu lindern und die grundlegendsten Bedürfnisse der Zivilbevölkerung zu sichern; damit steht hier die humanitäre Hilfe im Vordergrund. Durch die Bereitstellung von Waffen und militärischer Ausrüstung an die irakisch-kurdischen Peschmerga und begleitende Ausbildungsmaßnahmen für irakische sowie Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak hat Deutschland einen wichtigen Beitrag dafür geleistet, dass diese im Kampf gegen den IS bestehen können.

In den von IS befreiten Gebieten können stabilisierende Maßnahmen ansetzen und durch Beiträge der entwicklungsorientierten Übergangshilfe der Wiederaufbau begonnen werden: In Städten wie Tikrit oder Ramadi wurden mit Unterstützung der Bundesregierung Strom- und Wasserversorgung wiederhergestellt, Schulen und Gesundheitsstationen rehabilitiert und so die Rückkehr von Binnenvertriebenen ermöglicht; Zuschüsse für lokale Gewerbetreibende – etwa Bäckerinnen und Bäcker oder Gemüsehändlerinnen und Gemüsehändler – helfen, die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Deutschland leistet als Ko-Vorsitz der Arbeitsgruppe Stabilisierung im Rahmen der internationalen Anti-IS Koalition einen wichtigen Beitrag zur Koordinierung. Zudem wird durch Maßnahmen der Übergangshilfe in der Region Kurdistan auch weiterhin massiv Infrastruktur ausgebaut und staatliche Kapazitäten in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wasser gestärkt, um die aufnehmenden Gemeinden und die betroffene Bevölkerung zu unterstützen.

Durch Maßnahmen der humanitären Hilfe stellt die Bundesregierung zugleich für Flüchtlinge aus Syrien, Binnenvertriebene und aufnehmende Gemeinden die dringend notwendige humanitäre Versorgung sicher und gewährleistet die dafür notwendige kurzfristige Basisinfrastruktur. Zudem werden Beschäftigungsmöglichkei-ten geschaffen und Grundlagen für den mittel- bis langfristigen Wiederaufbau gelegt.

Um das Vertrauen zwischen den Bevölkerungsgruppen wiederherzustellen, unterstützt die Bundesregierung langfristige Maßnahmen zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen, Aussöhnung, konfliktsensible Medienberichterstattung, psychosoziale Unterstützung und Vergangenheitsbewältigung als Grundlage für

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Neuaufbau und Friedensförderung. Durch die Vergabe von Stipendien an junge Menschen – bevorzugt in der Region als sogenannte *Sur-place*-Stipendien – werden zudem Bildungschancen eröffnet.

Mit der zunehmenden Zurückdrängung von IS geht es vermehrt darum, den langfristigen Wiederaufbau voran zu treiben, innerstaatliche Versöhnung, gute Regierungsführung und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen. Dabei unterstützt die Bundesregierung langfristige entwicklungspolitische Maßnahmen zur Dezentralisierung und Privatwirtschaftsentwicklung. Darüber hinaus liegt der Fokus auf der Verbesserung von Rahmenbedingungen zur Entwicklung der Privatwirtschaft. Denn der Irak ist zwar mit seinem Ölreichtum ein potenziell wohlhabendes Land, steht aber zugleich durch die gefallenen Ölpreise und stockende politische und wirtschaftliche Reformen vor großen Herausforderungen. Die Bundeskanzlerin hat im Februar 2016 einen Berater benannt, um gemeinsam mit der irakischen Regierung Unterstützungspotentiale durch die Bundesregierung im Bereich von Wirtschafts- und Haushaltsreformen zu eruieren. Außerdem wird der irakischen Regierung eine Kreditlinie in Höhe von 500 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

3.2.5. Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen

Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zielen auf die Stärkung staatlicher Verwaltungskapazitäten, die Generierung und sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel sowie auf Transparenz und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns ab. Sie sind damit auch grundlegende Voraussetzung legitimer Staatlichkeit. Ziele deutschen Engagements in diesem Bereich sind:

- Partnerländer beim Auf- und Ausbau effizienter und verantwortlich agierender, rechenschaftspflichtiger öffentlicher Verwaltungen und bei der Erbringung effektiver staatlicher Dienstleistungen zu unterstützen. Die Bundesregierung ist überzeugt, dass eine politisierte oder wenig leistungsfähige Verwaltung ein wesentlicher Faktor fragiler Staatlichkeit ist;
- Partnerländer beim Auf- und Ausbau eines rechtmäßigen, transparenten und entwicklungsorientierten öffentlichen Finanzwesens zu unterstützen, das durch unabhängige Kontrollinstanzen (z. B. Rechnungshof) überprüft wird. Die ungleichmäßige und intransparente Generierung und Verwendung von öffentlichen Einnahmen untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und seine Institutionen und verschärft Fragilität;
- Korruption, Nepotismus und Klientelismus zu bekämpfen. Korruption behindert Entwicklung, untergräbt das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns und behindert inklusives wirtschaftliches Wachstum.

Um diese Ziele zu erreichen stehen der Bundesregierung eine Reihe von Handlungsansätzen und Instrumenten zur Verfügung, unter anderem:

- Verwaltungsreformen zielen auf die Stärkung staatlicher Kapazitäten, Strukturen, Verfahren und Prozesse ab. Administrative Kapazität, also die Fähigkeit des Staates zur Formulierung, Implementierung und Durchsetzung von Regeln aller Art, ist ein zentrales Kriterium funktionierender Staatlichkeit. Die Bundesregierung unterstützt solche Prozesse vor allem durch Beratung und die Bereitstellung technischer Unterstützung. Auch die Stärkung subnationaler Regierungs- und Verwaltungsstrukturen kann die Erbringung von effektiven staatlichen Dienstleistungen verbessern;
- In Situationen akuter Gewalt stärkt die Bundesregierung auch die Fähigkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, wesentliche Dienstleistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Dies kann notwendig sein, wenn eine Stärkung staatlicher Strukturen nicht infrage kommt;

Open Government und Digitalisierung

Ein besonderer Aspekt von Verwaltungsreformen ist Open Government (offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln). Die Bundesregierung ist überzeugt, dass die Unterstützung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln insbesondere durch Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit entscheidend zur Modernisierung, Rechenschaftspflicht und Integrität und damit zu einer Stärkung von Vertrauen zwischen Staat und Bürgern beitragen kann. Ein wichtiges Element von Open Government ist Open Data, die Offenlegung von Daten des öffentlichen Sektors, wodurch Entscheidungen nachvollziehbar werden, denn Transparenz ist auch ein wirksames Mittel gegen Korruption. Die Digitalisierung bietet zahlreiche weitere Möglichkeiten, Transparenz zu schaffen oder zu erhöhen. Ihr Potenzial gilt es auszuschöpfen. Durch digitale Methoden können außerdem Menschen auch in entlegenen Regionen erreicht werden. Dies ermöglicht ihnen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sowohl eine bessere Teilhabe am politischen Geschehen als auch Zugang zu staatlichen Grunddienstleistungen wie Bildung oder Gesundheitsberatung.

- Korruptionsbekämpfung in fragilen Kontexten zielt auf die Steigerung von Transparenz und Rechenschaftslegung öffentlicher Institutionen ab. Mangelnder Integrität in der Strafverfolgung wird z. B. durch Ansätze des *Community Policing* begegnet. Dabei kann die Bevölkerung durch fortlaufenden Dialog zwischen Polizei und Bevölkerung eine Kontrollfunktion einnehmen und gleichzeitig die Polizei bei Ermittlungen und der Strafverfolgung unterstützen. Neben gezielter Korruptionsbekämpfung ist es gerade in fragilen Kontexten erforderlich, Programme und Projekte bi- und multilateraler Zusammenarbeit in der Breite korruptionssensibel auszugestalten, z. B. bei der Auswahl verlässlicher Partner und der effektiven Kontrolle der eingesetzten Mittel. Im Kreise der G20-Staaten hat die Bundesregierung daher in 2017 Hochrangige Prinzipien eingebracht, welche die Notwendigkeit organisatorischer Maßnahmen wie z. B. regelmäßige Risikoanalysen, die Nutzung elektronischer Workflows und zielgerichtete Aus- und Fortbildung zur Stärkung der Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung betonen;
- Gute Regierungsführung im Bereich öffentlicher Finanzen (*Good Financial Governance*, GFG) bedeutet effizientes, transparentes und entwicklungsorientiertes Management öffentlicher Gelder, sowohl auf Einnahmen- als auch auf Ausgabenseite, und spielt insbesondere bei der Krisenprävention und Konfliktnachsorge eine Rolle. Deutsche Unterstützung zielt auf die Stärkung von Eigeneinnahmen, Haushaltsprozessen, Vergabesystemen, externer Finanzkontrolle sowie Transparenz bei Einnahmen aus dem Rohstoffsektor.

Die Bundesregierung strebt an, Verwaltungsreformen, Dezentralisierung, lokale Governance und Korruptionsbekämpfung im Sinne der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auszubauen. Die Bundesregierung wird ihr Engagement in der Korruptionsbekämpfung insbesondere auch hinsichtlich des Aspekts der Prävention weiter verstärken. Des Weiteren hat sich die Bundesregierung als Mitglied der *Addis Tax Initiative* dazu verpflichtet, ihren Beitrag zur Stärkung von Steuerverwaltungen bis 2020 zu verdoppeln.

Deutsches Engagement in der Praxis: Kolumbien

In Kolumbien werden seit Jahrzehnten bewaffnete Auseinandersetzungen geführt, an denen Guerillaorganisationen, paramilitärische Gruppen und staatliche Sicherheitskräfte beteiligt sind. Der Binnenkonflikt hat mehr als 340.000 Todesopfer gefordert. Ein Friedensabkommen zwischen der kolumbianischen Regierung unter Präsident Santos und der größten Guerillaorganisation FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) vom August 2016 hatte eine knappe Mehrheit der Kolumbianer zunächst in einem Referendum im Oktober zurückgewiesen. Ein überarbeitetes Abkommen wurde Ende November 2016 von beiden Kammern des Kongresses (Parlament) gebilligt. Mit der ELN-Guerilla (*Ejército de Liberación Nacional*) hat die kolumbianische Regierung im Februar 2017 Verhandlungen aufgenommen.

Das Abkommen mit der FARC sieht u.a. eine Entwaffnung und Demobilisierung der ehemaligen Guerilla-Kämpfer vor, die bis Mitte 2017 abgeschlossen sein sollen. Die Regierung ist bestrebt, in den ersten Monaten der Post-Konfliktphase möglichst viele sichtbare Fortschritte bei der Umsetzung des Abkommens zu erreichen. Das betrifft vor allem die Verbesserung der Sicherheit und die Neuorganisation des Sicherheitssektors. Erforderlich sind zudem die Versöhnung der gespaltenen Gesellschaft und eine Entwicklung der ländlichen Regionen. Dies schließt Opferentschädigung und Landrückgabe genauso ein wie ökonomische Perspektiven für die Landbevölkerung und die städtischen Armen. Ein wichtiger Faktor ist zudem die Übergangsjustiz.

Deutschland unterstützt seit 2007 den Friedensprozess als einer der wichtigsten internationalen Partner Kolumbiens. Bei der Übergangsjustiz hat die Bundesregierung die Staatsanwaltschaft wie auch die Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Vorbereitung der Spezialgerichtsbarkeit für den Frieden beraten. Im FARC-Abkommen wird Deutschland explizit als Land erwähnt, das um weitere Hilfe bei der Übergangsjustiz gebeten wird. Im Januar 2017 wurde in Bogotá der Startschuss zur Gründung eines deutsch-kolumbianischen Friedensinstituts gegeben (*Instituto CAPAZ*). Das gemeinsame Projekt deutscher und kolumbianischer Hochschulen soll der wissenschaftlichen Aufarbeitung des Konfliktes, wie auch der praktischen Beratung von Projekten und Initiativen im Friedensprozess dienen. Es konzentriert sich auf die Themen Aussöhnung der Gesellschaft, Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, Konfliktprävention sowie *Peacebuilding*.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Deutschland begleitet die kolumbianische Regierung zudem dabei, auch auf lokaler Ebene den Konflikt zu bearbeiten und lokale Friedensprozesse zu stärken. Die Bundesregierung unterstützt die staatlichen Institutionen außerdem bei der Organisation der Landrückgabe und Opferentschädigung. In speziellen Programmen erhalten Binnenvertriebene psychosoziale Unterstützung und Mediationsangebote.

Im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit gewährt die Bundesregierung Kolumbien umfangreiche Kredite. Außerdem wird das Engagement von Kirchen, politischen Stiftungen, privaten Trägern u.a. durch den Einsatz von Entwicklungshelferinnen und -helfern unterstützt. Ergänzende, humanitäre Hilfe lindert bestehende Notsituationen und verbessert die Ernährungssituation, u.a. über das Welternährungsprogramm. Deutschland leistet ferner Beiträge zu internationalen Fonds zur Friedenskonsolidierung, z. B. der VN und der EU.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Früher – Entschiedener – Substanzieller: Strukturen und Partnerschaften zur Friedensförderung

Krisen und Konflikte werden auch in Zukunft die internationale Gemeinschaft auf die Probe stellen. Um mehr Verantwortung zu übernehmen und ihrem Leitbild zu entsprechen, wird die Bundesregierung ihre Strukturen, Prozesse und Partnerschaften in der Friedensförderung weiterentwickeln.

4.1. Der ressortgemeinsame Ansatz

Politisches Engagement und diplomatische Vermittlungsbemühungen sind ein wichtiger Schlüssel zur Bewältigung von Krisen und zur Gestaltung einer internationalen Friedensordnung. In ihrem Engagement zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung wird sich die Bundesregierung künftig noch enger abstimmen. Fragile Kontexte und komplexe Konflikte verlangen einen umfassenden Politikansatz, der die Beiträge der Ressorts in einer gemeinsamen politischen Strategie bündelt. Den ressortgemeinsamen Ansatz gilt es daher zu stärken: von der Krisenfrüherkennung über die Analyse des Kontextes, Formulierung gemeinsamer Ziele, die Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen bis hin zur Auswertung des Engagements und der Weiterentwicklung des Instrumentariums.

4.1.1. Krisenfrüherkennung

Krisenfrüherkennung bildet eine wesentliche Grundlage für frühes und entschiedenes Handeln zur Krisenprävention. Sie erlaubt es, vermeidbare Überraschungen zu reduzieren und die Politik besser auf mögliche Eskalationen vorzubereiten. Das erfordert Fähigkeiten zur gezielten Beobachtung von Ländern und Regionen. Die Bundesregierung wird ihre Analyseinstrumente dahingehend schärfen, dass sie politische, wirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen im Blick behalten kann, welche die Entstehung oder Verschärfung von Krisen begünstigen. Dabei gilt es, realistisch zu bleiben: Krisen lassen sich auch mit Hilfe sehr guter Frühwarnmechanismen nicht immer im Detail vorhersagen.

> Krisenfrüherkennung ist die indikatorengestützte, frühzeitige Identifikation von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die das Potential bergen, Konflikte innerhalb von Staaten und Gesellschaften gewaltsam eskalieren zu lassen. Krisenfrüherkennung bildet eine entscheidende Grundlage für Krisenprävention, indem sie Handlungsspielräume durch zeitlichen Vorlauf vergrößert.

Die Bundesregierung stützt sich in der Krisenfrüherkennung insbesondere auf die Beobachtung von Indikatoren in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (z. B. Status und Schutz der Menschenrechte, politische und gesellschaftliche Partizipation, Armutsquote, Migrationsdruck, Preis- und Wirtschaftsentwicklung oder soziale Ungleichheit einschließlich ethnischer, religiöser und geschlechtsspezifischer Indikatoren). Dabei nutzt sie die gezielte Berichterstattung der deutschen Auslandsvertretungen und der örtlichen Präsenzen unserer Partner aus internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft, Medien und Wissenschaft und eine Vielzahl weiterer Quellen. Die Ressorts der Bundesregierung werden die Erkenntnisse aus ihren jeweiligen Analyseinstrumenten lagebezogen verstärkt bündeln.

Die Bundesregierung wird ihre Instrumente der Krisenfrüherkennung weiterentwickeln und ihr diesbezügliches internationales Netzwerk ausbauen. Dabei sollen auch Methoden der strategischen Vorausschau, einschließlich Szenarienplanung, zur Anwendung kommen. Eine anlassbezogene oder mindestens alle sechs Monate tagende Ressortrunde Krisenfrüherkennung – *Horizon Scanning* fördert gemeinsame Lageeinschätzungen zu potentiellen Krisen – auch zu Themen, die über den engeren außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Rahmen hinausgehen.

> „Wenn die Alarmglocken für einen Konflikt läuten, müssen wir gemeinsam mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union den kollektiven politischen Willen dafür aufbringen, effektiv, kreativ und mit ausreichend Ressourcen ausgestattet zu reagieren. Deutschland spielt dabei als Mitgliedstaat mit Einfluss und Glaubwürdigkeit eine wichtige Rolle."
>
> - Helga Maria Schmid, Europäischer Auswärtiger Dienst

Die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union und auf multilateraler Ebene ist ein wesentlicher Bezugspunkt für die Krisenfrüherkennung der Bundesregierung. Die EU erhebt systematisch Krisenhinweise und priorisiert regelmäßig Länder, Regionen und Themen unter dem Blickwinkel krisenpräventiver Politik. Die Bundesregierung unterstützt die EU nachdrücklich dabei, ihr Frühwarnsystem und eine systematische Nachverfolgung von Frühwarnhinweisen auszubauen. Auch die Vereinten Nationen bieten durch ihre Feldstrukturen, Sonderbeauftragten und ihre umfassenden Berichtssysteme zu politischen Entwicklungen in Krisengebieten,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Menschenrechten und Entwicklungszielen einen wichtigen Anknüpfungspunkt. Zudem kommt die Afrikanische Union als Partner in Betracht, deren Frühwarnsystem die Bundesregierung unterstützt. Die Krisenfrüherkennungsmechanismen der NATO im Rahmen des NIWS (*NATO Intelligence Warning System*) bieten ebenfalls einen Mehrwert für die Krisenfrüherkennung der Bundesregierung. Die Bundesregierung wird zudem die Zusammenarbeit mit ihren internationalen Partnern bei der Erarbeitung gemeinsamer Konflikt- und Fragilitätsanalysen verstärken.

4.1.2. Ressortkoordinierung in der politischen Steuerung und Planung

„Das deutsche Engagement in Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sollte politischer, strategischer und sichtbarer werden. ‚Mehr Strategie' heißt konkret: ressortgemeinsam Prozesse gestalten, Ziele und Mittel festlegen, regelmäßig nachsteuern, zusammen ein konsistentes strategisches Narrativ entwickeln und dieses durch die Wechselfälle des Krisenengagements durchhalten."

- Klaus Naumann, Hamburger Institut für Sozialforschung

Die Bundesregierung hat in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung der Agenda 2030, in ihren Selbstverpflichtungen zum Humanitären Weltgipfel 2016 und im Weißbuch 2016 ihre Absicht bekundet, die Kohärenz und Zusammenarbeit aller relevanten Politikfelder zu intensivieren und hierzu neue Wege bei gemeinsamer Analyse und strategischer und operativer Planung zu gehen. Dies erfordert eine Stärkung des ressortgemeinsamen Ansatzes. Dazu nutzt die Bundesregierung – neben Abstimmungsformaten auf Staatssekretärsebene – die bewährten Strukturen, die mit dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention sowie den Leitlinien zu fragilen Staaten geschaffen wurden. Dazu gehören insbesondere der Ressortkreis Zivile Krisenprävention und die länderspezifischen Task Forces. Mit dem Ziel, künftig noch schneller, strategischer und koordinierter zu handeln, wird die Bundesregierung die bestehenden Mechanismen der Ressortkoordinierung überprüfen und weiterentwickeln.

Die Ressorts beteiligen sich gegenseitig rechtzeitig und umfassend und stellen dadurch sicher, dass in ihre Planungen auch die jeweilige Fachexpertise anderer Ressorts einfließen kann. Dabei achten sie darauf, dass ihre Maßnahmen mit den Ansätzen und Programmen der Entwicklungspolitik und der Umsetzung der Agenda 2030 anschlussfähig sind. Bei der Planung solcher Maßnahmen wird durch Beteiligung des Auswärtigen Amts sichergestellt, dass diese mit den Grundlinien der Außenpolitik im Einklang stehen.

Zur Stärkung ihrer strategischen und operativen Fähigkeiten wird die Bundesregierung zudem:

- zur Bearbeitung gravierender, die Bundesrepublik besonders betreffender Krisen für einen begrenzten Zeitraum Sonderbeauftragte der Bundesregierung einsetzen, denen nach Bedarf auch ressortübergreifende Stäbe zuarbeiten können. Ihre Aufgabe besteht vornehmlich in der hochrangigen politischen Begleitung der Ressortmaßnahmen, insbesondere durch diplomatisches Engagement vor Ort, sowie in der Sicherung von Politikkohärenz. Sonderbeauftragte und Sonderstäbe werden in der Regel im Auswärtigen Amt angesiedelt und sitzen der entsprechenden *Task Force* vor;
- Mitglieder des Deutschen Bundestags und andere Personen der politischen Öffentlichkeit mit dem Engagement der Bundesregierung zur Lösung von Krisen und Konflikten stärker zu vernetzen, etwa im Rahmen des bereits praktizierten Modells der Sondergesandten;
- einen ressortübergreifenden Praxisleitfaden mit bewährten Verfahren der ressortgemeinsamen Kontextanalyse, Planung, Strategieentwicklung und Maßnahmenumsetzung mit dem Ziel der Kohärenz- und Qualitätssicherung erarbeiten.

4.1.3. Ressortzusammenarbeit vor Ort

Der ressortgemeinsame Ansatz bewährt sich vor Ort. Hier sind die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland die Sensoren und Netzwerkknoten der Bundesregierung. Neben den Angehörigen des Auswärtigen Dienstes tun hier auch Angehörige anderer Ministerien und Bundesbehörden Dienst, die zeitlich befristet zur Wahrnehmung besonderer Fachaufgaben in den Auswärtigen Dienst übernommen werden.

Dem Austausch mit den Auslandsvertretungen kommt eine zentrale Funktion bei der Krisenfrüherkennung sowie bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen vor Ort zu, nicht zuletzt auch mit Blick auf die Koordinierung und Steuerung der Aktivitäten der verschiedenen Durchführungsorganisationen und Implementierungspartner (siehe unten 4.2.1). So erfolgt etwa die Steuerung und Koordinierung der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch die Referentinnen und Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Militärattachés beobachten die in Konfliktkontexten besonders sensiblen Sicherheitssektoren

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in den Gastländern. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts sind häufig in Projekten zum Aufbau und zur Ausbildung ziviler Polizeikapazitäten beteiligt.

Die Auslandsvertretungen sollen über die Einbindung in die *Task Forces* und gezielte Berichterstattung künftig noch besser in die Analyse und operative Planung eingebunden werden (s. Abschnitt 4.1.2). Eine noch engere Vernetzung auch mit Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft und anderen nicht-staatlichen Akteuren – darunter sowohl Demokratie- und Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten als auch traditionelle Autoritäten und Religionsgemeinschaften – kann dazu beitragen, deren Perspektiven und Einschätzungen von der Lageanalyse über das operative Engagement bis hin zur Auswertung stärker einzubeziehen.

Wenn eine Auslandsvertretung in einem Krisenstaat aus Sicherheitsgründen die operative Tätigkeit einstellen oder in letzter Konsequenz geschlossen werden muss, hat dies erhebliche Konsequenzen für die Fähigkeiten zur Analyse der Lage wie für die Steuerung von Vorhaben. Hier gilt es, kreative Lösungen zu entwickeln, wie dies beispielsweise im Bereich der „Fernsteuerung“ von Projekten bereits geschehen ist. Die Bundesregierung wird hierzu die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren aufbereiten und Empfehlungen für eine möglichst weitgehende Aufrechterhaltung von Analyse- und Steuerungsfähigkeiten im Krisenfall erarbeiten. Die Bundesregierung wird zudem den Charakter der Auslandsvertretungen als Netzwerkknoten für deutsche, lokale und internationale Akteure stärken und hierzu gezielte Empfehlungen erarbeiten. Sie wird außerdem „Krisenspringer“ aus dem Personalpool des Auswärtigen Amtes gezielt für kurzfristige Einsätze sowohl in Sonderstäben als auch an betroffenen Auslandsvertretungen einsetzen.

Die Auslandsvertretungen sind gehalten, die Delegationen der Europäischen Union darin zu unterstützen, ihrem Koordinierungsauftrag für den europäischen Beitrag in Krisen- und Konfliktkontexten nachzukommen. Dieser Beitrag setzt sich aus EU-Aktivitäten und solchen der Mitgliedstaaten zusammen. Vor Ort bildet die EU-Delegation die zentrale Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Akteuren (EU-Sonderbeauftragte, GSVP-Missionen und -Operationen, Projektmittler der Europäischen Kommission etc.), mittels derer eine effektive und konfliktsensible Zusammenarbeit im Sinne des integrierten Ansatzes gestaltet wird (siehe Textbox auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**).

Die Bundesregierung wird ihre Instrumente zur Krisenfrüherkennung verfeinern und enger miteinander verzahnen. Sie wird Methoden der strategischen Vorausschau anwenden und eine enge internationale Zusammenarbeit bei Krisenfrüherkennung und Fragilitätsanalysen suchen. Zudem wird sie gemeinsame Lageeinschätzungen zu potentiellen Krisen fördern – auch zu Themen, die über den engeren außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Rahmen hinausgehen. Die Bundesregierung wird die bestehenden Mechanismen der Ressortkoordinierung überprüfen und weiterentwickeln. Bewährte Methoden und Verfahren sowie die Umsetzung von Handlungsprinzipien in Krisenkontexten wie des *Do-No-Harm*-Grundsatzes wird sie in einem Praxisleitfaden standardisieren und darauf hinarbeiten, dass alle Ressorts der Bundesregierung in ihren Analyse- und Planungsinstrumenten eine systematische Anwendung von internationalen Qualitätsstandards sicherstellen. Die Ressorts beteiligen sich gegenseitig rechtzeitig und umfassend und stellen dadurch sicher, dass in ihre Planungen auch die jeweilige Fachexpertise anderer Ressorts einfließen kann. Dabei achten sie darauf, dass ihre Maßnahmen mit den Ansätzen und Programmen der Entwicklungspolitik und der Umsetzung der Agenda 2030 anschlussfähig sind. Bei der Planung solcher Maßnahmen wird durch Beteiligung des Auswärtigen Amts sichergestellt, dass diese mit den Grundlinien der Außenpolitik im Einklang stehen. Die Bundesregierung wird Sonderbeauftragte und Sondergesandte nutzen, um das hochrangige diplomatische Engagement in Krisen zu stärken. Die Bundesregierung wird die Arbeit der Auslandsvertretungen enger mit den ressortgemeinsamen *Task Forces* verschränken und deren Rolle als Netzwerkknoten deutschen Engagements vor Ort stärken.

4.2. Partner in der Umsetzung

4.2.1. Durchführungs- und Mittlerorganisationen und lokale Implementierungspartner

Durchführungs- und Mittlerorganisationen sind Partner der Bundesregierung bei der Umsetzung von Vorhaben des deutschen Engagements in der Friedensförderung. Die wichtigsten staatlichen Durchführungsorganisationen der Bundesregierung sind die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und die KfW Bankengruppe. Über das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), einer Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und der Bundesagentur für Arbeit, werden zudem deutsche Fachkräfte in Partnerländer entsandt und sind dort direkt bei lokalen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern angestellt. Weitere staatliche Durchführungsorganisatio-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nen sind die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), die Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). Als Teil der KfW-Bankengruppe hat außerdem die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) den Auftrag, private unternehmerische Initiativen in Entwicklungs- und Reformländern zu fördern. Die Bundesregierung stellt als Gesellschafterin, als Auftraggeberin oder durch Mitgliedschaft in beaufsichtigenden Gremien die politische Steuerung der staatlichen Durchführungsorganisationen ebenso sicher wie Mindeststandards bei der Umsetzung und der strategischen Ausrichtung von Programmen und Projekten.

Im Unterschied dazu fungieren Mittlerorganisationen als Bindeglied zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Strukturen. Sie werden institutionell gefördert. Diese Organisationen wie das Goethe-Institut (GI), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) und das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) sind im Bereich der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik aktiv. Sie schaffen Orte für Austausch sowie Räume der Freiheit und des Dialogs durch Zugang zu Kultur und Bildung und gemeinsame kulturelle Arbeit (Koproduktion). Sie tragen so zur Stärkung der Zivilgesellschaft bei. In ihrer Programm- und Projektgestaltung sind Mittlerorganisationen weitgehend frei sowie durch Dezentralisierung und Subsidiarität flexibel und eigenverantwortlich.

Vielfach können die Durchführungs- und Mittlerorganisationen auf eine langjährige Präsenz vor Ort aufbauen sowie auf vertrauensvolle Beziehungen zu staatlichen und nicht-staatlichen Partnern setzen. Gerade in Konflikten oder bei Gewalteskalation ist diese Kontinuität vor Ort von hoher Bedeutung für die Wirksamkeit des Engagements.

Nichtregierungsorganisationen kommt eine wichtige Rolle zu, um Vorhaben zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung vor Ort umzusetzen. Die gesellschaftlichen Netzwerke und örtliche Verwurzelung lokaler Implementierungspartner – staatlicher wie nicht-staatlicher – gestatten es nicht nur, in Gebieten tätig zu werden, welche das Engagement der Bundesregierung ansonsten nicht erreichen würde. Sie ermöglichen es zudem, an lokale Strukturen anzuknüpfen, Kapazitäten aufzubauen und sich eng am Bedarf vor Ort zu orientieren. Verfahren des Monitoring, der Evaluierung und des ressortgemeinsamen Lernens (s. Abschnitt 4.5) werden die Erfahrungen und Perspektiven der lokalen Implementierungspartner noch enger in den Blick nehmen. Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird die Bundesregierung Zugang zu Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten ermöglichen, insbesondere im Hinblick auf menschenrechtliche Standards und Sorgfaltspflichten.

4.2.2. Rahmenbedingungen für den Personaleinsatz im Ausland

Die Bundesregierung schätzt den persönlichen und professionellen Einsatz des weltweit tätigen lokalen, deutschen und internationalen Personals in höchstem Maße. Sein Engagement ist ein zentraler Grund für die Anerkennung und das Vertrauen, das Deutschlands Politik in Krisen und Konflikten zuteilwird. Die Bundesregierung ist sich der schwierigen Arbeits- und Sicherheitsbedingungen in Krisengebieten bewusst. Der Einsatz ist häufig mit hohem persönlichem Risiko verbunden. Die Bundesregierung unterstützt ihre Durchführungspartner dabei, in besonders unsicheren Lagen mit eigenem Personal handlungsfähig zu bleiben. Wo dies nicht möglich ist, werden Methoden der „Fernsteuerung“ von Programmen und Projekten weiterentwickelt, um die damit verbundenen Risiken in Bezug auf Sicherheit und Wirtschaftlichkeit verantwortlich zu steuern. Die Bundesregierung wird mit durchführenden Organisationen entsprechende Standards sowie Verfahren für ein professionelles Sicherheitsmanagement weiterentwickeln. Hierzu gehört auch die psychosoziale Unterstützung des Personals, das in Krisensituationen besonderen Belastungen ausgesetzt ist.

Die Förderung von Frauen in den unterschiedlichen Berufsgruppen im Auslandseinsatz ist ein besonderer Fokus der Bundesregierung. Sie implementiert deshalb konsequent ihren zweiten Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325. Diese sieht unter anderem eine geschlechtergerechte Personalentwicklung in der Außen-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor.

Ohne lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnte Deutschland in seinen Partnerländern nicht agieren. An den Auslandsvertretungen, in Büros von Durchführungs- und Mittlerorganisationen, in den Auslandsmissionen der Bundeswehr und der Polizeien des Bundes und der Länder sind sie unverzichtbar sowohl in der fachlichen Arbeit als auch als Mittler zwischen den Kulturen. Auch Nicht-Regierungsorganisationen und politische Stiftungen sind auf nationales Personal angewiesen. Durch ihre Arbeit für eine deutsche Organisation sind nationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einigen Ländern spezifischen Bedrohungen ausgesetzt. Die beauftragenden Ressorts und die Organisationen als Arbeitgeber nehmen ihre Fürsorgepflicht für nationales Personal sehr ernst und treffen geeignete Schutzmaßnahmen. Zusätzlich bieten sie ihren nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeitsrechtliche Absicherungen und führen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen durch.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Bundesregierung ist es ein wichtiges Anliegen, die Rahmenbedingungen für alle Personengruppen angemessen auszugestalten und wo notwendig zu verbessern – von der Rekrutierung bis zur Personalfürsorge im Gastland. Deren Entsendung auf bilateraler Grundlage erfordert insbesondere, dass Fragen des Rechtsstatus dieser Personengruppen mit den Partnerregierungen zufriedenstellend geklärt sind.

Die Expertinnen und Experten der deutschen Durchführungsorganisationen machen den Großteil des Fachpersonals im deutschen Auftrag im Ausland aus. Allein die GIZ beschäftigt rund 17.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 130 Ländern, davon ca. 70 % nationales Personal. Auch die KfW Entwicklungsbank ist weltweit an fast 70 Standorten mit über 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertreten, davon sind ebenso 70% nationales Personal. An von Konflikt betroffenen Standorten stellen Sicherheitsrisiken die Arbeit dieses Personals vor große Herausforderungen. Die Bundesregierung nimmt diese Sicherheitsrisiken sehr ernst und erkennt an, dass sie ein professionelles Sicherheitsmanagement erfordern, dessen zusätzlicher Aufwand und Kosten in angemessenem Umfang zu tragen sind.

Mit dem Einsatz von international hoch angesehenen zivilen Expertinnen und Experten, Polizei- und Zollbeamtinnen und -beamten in internationalen Friedenseinsätzen leistet Deutschland wichtige Beiträge. Der deutsche Personalanteil bei internationalen Friedensmissionen liegt jedoch zumeist unter dem deutschen Finanzierungsanteil (Deutschland stellte 2016 etwa 1% des Personals in VN-Missionen, leistete aber Beiträge im Umfang von 6,4% des VN-Haushalts für das Peacekeeping). Mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) verfügt die Bundesregierung seit dem Jahr 2002 über ein wertvolles Instrument, um diesen Anteil langfristig zu erhöhen. Das ZIF unterhält einen Personal-Pool, in den spezialisierte Fachkräfte aufgenommen werden. Aus diesem Pool rekrutiert das ZIF pro Jahr etwa 150 zivile Expertinnen und Experten für internationale Friedensmissionen und mehr als 300 Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter für Einsätze mit der OSZE. Zurzeit wird das ZIF in eine vollwertige Entsendeorganisation umgewandelt und so befähigt, zivile Expertinnen und Experten selbst anzustellen und sie den Friedensmissionen in Form der Sekundierung zur Verfügung zu stellen. Die Expertinnen und Experten sind dabei in die Missionen eingegliedert, erhalten Entgelt und soziale Absicherung von deutscher Seite. Die personellen Kapazitäten sollen dadurch weiter gestärkt und noch zielgenauer zum Einsatz gebracht werden. Auf der Grundlage des 2017 verabschiedeten Sekundierungsgesetzes wird die soziale Absicherung der zivilen Experten verbessert. Die Bundesregierung will den Einsatz ziviler Expertinnen und Experten quantitativ und qualitativ weiter ausbauen und in Führungspositionen internationaler Einsätze noch stärkeres Profil gewinnen.

Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte stellen eine besonders gefragte Personengruppe der zivilen Experten dar. Sie leisten einen direkten Beitrag zum deutschen Engagement zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit. Ihr Tätigkeitsschwerpunkt lag bei der EU und beim Europarat sowie den internationalen Gerichtshöfen. Die Personalausstattung auf Ebene der Bundesländer setzt diesem Engagement allerdings Grenzen. Bisher gibt es für die Entsendung von Richterinnen und Richtern und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten keine verbindlichen Verfahrensleitlinien zwischen Bund und Ländern. Es ist der Bundesregierung ein Anliegen, die Entsendung von Richterinnen und Richtern und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in internationale Friedenseinsätze und im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit künftig noch weiter auszubauen.

Mit der Entsendung von Polizistinnen und Polizisten und Zollbeamtinnen und -beamten leistet die Bundesregierung sowohl bilateral als auch multilateral (in Polizeimissionen von VN, EU und OSZE sowie in Einsätzen der Europäischen Grenz- und Küstenwache FRONTEX) einen erheblichen Beitrag zur Stärkung von Sicherheitsstrukturen in fragilen Kontexten. Neben Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Bundeszollverwaltung stellen die Länderpolizeien hierfür im Rahmen der Bund-Länder Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen der Innenministerkonferenz (AG IPM) aktuell mehr als 200 Beamtinnen und Beamte zur Verfügung. Richtschnur für die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern in diesem Bereich sind die Leitlinien für die gemeinsame Beteiligung des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen. Die Bundesregierung wird prüfen, wie die Polizei-Entsendekapazitäten in Absprache mit den Ländern konsolidiert und ggf. erhöht werden können, etwa durch Schaffung eines mit Planstellen unterlegten Stellenpools.

Der Einsatz von Soldatinnen und Soldaten im internationalen Krisenmanagement und in der Friedensförderung ist seit 25 Jahren fester Bestandteil des Einsatzprofils der Bundeswehr. Vielerorts steht die Ausbildung nationaler Streitkräfte im Vordergrund. Langzeit-Beratergruppen im Rahmen des Ausstattungshilfe-Programms der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte werden bereits seit 1961 eingesetzt. Dazu kommen Maßnahmen im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, um die Fähigkeiten von Partnerstaaten und von

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

regionalen Organisationen in der Konfliktbearbeitung und Krisenprävention zu stärken. Entsendet die Bundesregierung die Bundeswehr in einen bewaffneten Einsatz im Ausland, bedarf dies der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Ziviler Friedensdienst (ZFD)

Ein besonderes Instrument des deutschen entwicklungspolitischen Beitrags zu Frieden und Sicherheit ist die Vermittlung von Entwicklungshelferinnen und -helfern als Fachkräfte im Rahmen des Zivilen Friedensdiensts. Der ZFD ist ein Gemeinschaftswerk von Staat und zivilgesellschaftlichen Partnern und kombiniert in weltweit einzigartiger Form staatliche und nicht-staatliche Ansätze zur Friedensförderung. Über das gemein-sam gestaltete Programm werden lokale Partnerorganisationen in Gewaltprävention, ziviler Konfliktbearbei-tung und Transformation von Gewaltkonflikten unterstützt. Damit werden zivilgesellschaftliche Dialog- und Versöhnungskapazitäten gestärkt. Rund 300 Fachkräfte arbeiteten 2016 in mehr als 40 Ländern. Der ZFD ist in unterschiedlichen Konfliktkontexten einsetzbar und profitiert von der Vielfalt seiner lokalen Partner.

Die im ZFD zusammengeschlossenen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Institutionen setzen Fachkräfte ein, die lokale Organisationen dabei unterstützen, Konflikte gewaltfrei zu bearbeiten, sich in Friedensprozessen zu engagieren und ihre Interessen zu artikulieren. Sie stärken vor Ort Friedenspotentiale und helfen, Brücken zwischen verfeindeten Gruppen zu bauen. Sie vermitteln Methoden der zivilen Konfliktbearbeitung, der Mediation, bauen Dialogstrukturen auf und fördern Dialogprozesse. Sie helfen bei der Bewältigung einer von Gewalt, Unrecht und Leid geprägten Vergangenheit. Sie kümmern sich um traumatisierte Menschen oder um die Reintegration von ehemaligen Kindersoldatinnen und Kindersoldaten und Kombattantinnen und Kombattanten. Sie tragen zur Versöhnung bei und schützen und begleiten Akteure, die sich für eine gewaltfreie Bearbeitung von Konflikten und die Beachtung der Menschenrechte einsetzen. Der ZFD arbeitet an den Konfliktursachen und an der Beseitigung von Unrecht und struktureller Ungerechtigkeit und wirkt präventiv darauf hin, dass Konflikte nicht eskalieren. Er fördert Pluralität als Grundlage von Friedensprozessen und Demokratieentwicklung und ist besonders zivilgesellschaftlichen Ansätzen für ihre Beteiligung an und Begleitung von politischen Prozessen wie Friedens-, Wiederaufbau- oder Versöhnungsprozessen verpflichtet.

Die Bundesregierung wird die Rahmenbedingungen für das im Ausland tätige Fachpersonal kontinuierlich überprüfen, um ihm auch unter schwierigsten Arbeitsbedingungen ein sicheres und nachhaltiges Wirken zu ermöglichen. Sie wird mit durchführenden Organisationen entsprechende Standards sowie Verfahren für ein professionelles Sicherheitsmanagement weiterentwickeln. Hierzu gehört auch die psychosoziale Unterstützung. Sie wird die Kapazitäten lokaler Partner und Strukturen stärken und, wo nötig, Verfahren zur Fernsteuerung von Maßnahmen weiterentwickeln. Die Bundesregierung wird eine aktive und geschlechtergerechte Personalpolitik für den Einsatz von Fachpersonal im Ausland verfolgen und hierzu zielgruppenspezifische Lösungen entwickeln. Sie wird dazu den zweiten Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit (2017-2020) implementieren.

4.3. Internationale Partnerschaften

Wenn Deutschland sich international engagiert, um Krisen zu verhindern, Konflikte zu bewältigen und Frieden zu fördern, tut es dies nicht im Alleingang, sondern stets im Verbund mit internationalen Partnern und – wo immer möglich – im Rahmen multilateraler Strukturen.

Die Europäische Union ist der zentrale Bezugspunkt deutscher Außenpolitik. Sie verfügt schon heute über gut entwickelte Instrumente der Krisenfrüherkennung, des Krisenmanagements und der Friedensförderung. Ungeachtet großer Herausforderungen entwickelt sich die Europäische Union immer mehr zu einem entscheidenden Akteur in von Krisen und Konflikten betroffenen Staaten.

Integrierter Ansatz der EU

Die Europäische Union verfolgt einen integrierten Ansatz beim Umgang mit Krisen und Konflikten: Mit ihren diplomatischen und politischen Möglichkeiten, den Außenfinanzierungsinstrumenten sowie zivilen und militärischen Einsatzfähigkeiten verfügt sie über ein umfangreiches Repertoire an Maßnahmen. Zudem ist

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die EU weltweit ein zentraler Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit. Die EU ist damit breiter aufgestellt als andere internationale Akteure. Die Zusammenarbeit von Europäischem Auswärtigen Dienst (EAD), Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten soll kohärent und der Einsatz sämtlicher Instrumente abgestimmt erfolgen. Sicherheit und Entwicklung bedingen sich gegenseitig: Ein Minimum an Sicherheit ist Vorbedingung für Entwicklung. Umgekehrt gilt aber auch: Ohne Entwicklungsperspektiven gibt es keine dauerhafte, aus sich selbst heraus tragfähige Sicherheit. Zivile und militärische Unterstützung sollten in den betreffenden Einsätzen daher von Anfang an als vernetzter Ansatz zusammengedacht und umgesetzt werden. Die Planung von Missionen im Rahmen der GSVP der EU muss daher von Anfang an Folgeschritte mitbedenken. Der Berücksichtigung von Exit-Szenarien bereits zu Missionsbeginn kommt besondere Bedeutung zu.

Es ist Anliegen der Bundesregierung, den Kreis der engagierten Mitgliedstaaten im Bereich Frieden und Sicherheit zu erweitern. Gleichzeitig müssen die Fähigkeiten der EU zur Koordinierung, Analyse und Planung einschlägiger Maßnahmen weiter verbessert werden. Bestehende Ansätze wie das *Joint Programming*, welches Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf Basis gemeinsamer Analysen und Strategien kohärent vereint, sind wegweisend. Deutschland wird sich für eine Weiterentwicklung dieser Instrumente einsetzen.

Bei der Umsetzung der Globalen Strategie der EU von 2016 sowie des 2017 neu verabschiedeten Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik setzt sich die Bundesregierung für eine deutliche Berücksichtigung der Themen Krisenprävention, strukturelle Konfliktursachenbearbeitung, Stabilisierung und Krisennachsorge ein. In diesem Rahmen bildet auch die GSVP ein flexibles und effektives Mittel der Krisenreaktion ein. Entsprechend der Globalen Strategie muss zudem die Stärkung von Resilienz mehr in den Fokus rücken. Für die Friedensförderung ist es wichtig, nationale und europäische Beiträge noch enger miteinander zu verzahnen. Dies geschieht durch enge Kontakte im gesamten Krisenzyklus zu den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in der Europäischen Kommission und dem EAD. Dazu dienen etwa ein intensivierter Personalaustausch sowie regelmäßige und institutionalisierte Formate des Meinungsaustausches sowie gemeinsame Analyse- und Planungsinstrumente in Brüssel und vor Ort.

„Seit Jahren betonen die Vereinten Nationen Dringlichkeit und Vorrang der Präventionspolitik – inzwischen mehr als je zuvor. In [einer] ‚vorsorgenden deutschen Außenpolitik' muss die Unterstützung und Stärkung der Vereinten Nationen strategische Priorität bekommen."

- Winfried Nachtwei, Beirat Zivile Krisenprävention

Die Vereinten Nationen sind der zentrale Bezugsrahmen des deutschen multilateralen Engagements, um Frieden und Sicherheit in der Welt zu fördern, Menschenrechte zu schützen und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Die VN sind weltweit in allen Krisen- und Konfliktregionen tätig. Zur Wahrung von Frieden und Sicherheit spielt der VN-Sicherheitsrat eine tragende Rolle. Nur er kann auf globaler Ebene völkerrechtlich bindende Entscheidungen auch gegen den Willen eines betroffenen Staates treffen und als einzige internationale Instanz den Einsatz militärischer Gewalt völkerrechtlich mandatieren. Als Quelle internationaler Legitimität für internationales Engagement sind die VN daher unverzichtbar. Zudem sind die VN der größte Friedensdienstleister der Welt. Ihre Mechanismen und Instrumente der Krisenfrüherkennung, der Krisenprävention und der Friedensförderung *(Peacebuilding)* gewinnen neben der unmittelbaren Friedenssicherung (*Peacekeeping*) zunehmend an Gewicht. Zu weiteren, für die Friedensförderung zentralen Partnern der Bundesregierung im VN-System gehören das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Welternährungsprogramm (WFP), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) sowie die VN-Sonderorganisationen.

Die Bundesregierung engagiert sich für die Weiterentwicklung der Instrumente der Krisen- und Konfliktprävention der VN und ihrer Sonderorganisationen im Rahmen des *Sustaining Peace*-Konzepts von Sicherheitsrat und Generalversammlung und unterstützt die Modernisierung und Effizienzsteigerung des *Peacekeeping.* Deutschland ist bereit, sich verstärkt in friedenserhaltenden Missionen der VN zu engagieren und die Vereinten Nationen zudem bei der Organisation eines *World Prevention Forum* zu unterstützen.

Die Bundesregierung unterstützt jegliche Reformbemühungen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung des VN-Systems, einschließlich einer Reform des Sicherheitsrates. Nur in einer Zusammensetzung, die der Weltordnung des 21. Jahrhunderts Rechnung trägt, kann der Sicherheitsrat seine Legitimität dauerhaft sichern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Deutschland steht bereit, nach einer Reform auch als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates mehr Verantwortung zu übernehmen. In der Zwischenzeit strebt Deutschland regelmäßige Mitgliedschaften als nichtständiges Mitglied an.

Deutschland setzt sich mit Nachdruck für die Umsetzung der im Rahmen der VN beschlossenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ein, bei der Frieden einen ihrer fünf Grundpfeiler bildet. Sie wirkt friedensfördernd sowohl durch die Verknüpfung aller Dimensionen von Nachhaltigkeit (sozial, ökologisch, ökonomisch) als auch durch konkrete Ziele und Unterziele (insb. SDG 16, s. Textbox S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Die Bundesregierung unterstützt den Ansatz für eine gemeinsame Planungs- und Berichterstattung des gesamten VN-Systems zur nachhaltigen Umsetzung der Agenda 2030.

Daneben bilden Systeme kollektiver Sicherheit eine wichtige Säule zur Sicherung von Frieden und Sicherheit. In Europa und der Welt sehen sich die NATO und die EU vergleichbaren Bedrohungen gegenüber. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf es eines vernetzten Ansatzes, in dessen Rahmen das primär militärische Instrumentarium der NATO zusammenwirken kann mit den außen- und sicherheitspolitischen, aber auch wirtschaftlichen, handels-, energie- sowie entwicklungspolitischen Instrumentarien der EU. Krisenmanagementeinsätze der NATO dienen der aktiven Sicherheitsvorsorge: der Prävention, Eindämmung, Stabilisierung und Nachsorge gewaltsamer Krisen und Konflikte. Damit nimmt die NATO ihre Verantwortung als euro-atlantische Sicherheitsorganisation mit globalem Horizont wahr. Im Sinne nachhaltigen Krisenmanagements verfolgt sie den Ansatz, die Befähigung regionaler Akteure – einzelner Nationen oder regionaler Organisationen – zu eigenverantwortlicher Sicherheitsvorsorge und Stabilisierung zu stärken. Aufgrund ihrer ständigen Kommandostruktur, der transatlantischen Partnerschaft sowie ihrer ausgeprägten Übungspraxis ist die NATO in besonderer Weise in der Lage, auch komplexe Einsätze durchzuführen. Gleichzeitig nimmt sie sich der Sorgen ihrer östlichen Bündnispartner an. Neben dem internationalen Krisen- und Konfliktmanagement gewinnt daher auch die Landes- und Bündnisverteidigung wieder an Gewicht.

Die OSZE ist die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation und ein Eckpfeiler europäischer Sicherheit. Mit ihrem inklusiven Teilnehmerkreis und zahlreichen Feldmissionen bildet sie einen zentralen Bestandteil der europäischen Sicherheitsarchitektur. Als einzigartiges sicherheitspolitisches Konsultations-, Kooperations- und Verhandlungsforum der Staaten von Vancouver bis Wladiwostok ist sie für unsere Sicherheit auch künftig unverzichtbar. Zugleich besteht unter den allermeisten OSZE-Teilnehmerstaaten Einigkeit, dass Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle ebenso gestärkt werden müssen wie die Handlungsfähigkeit der OSZE im gesamten Konfliktzyklus. Die Bundesregierung wird die entsprechenden Bemühungen der jeweiligen OSZE-Vorsitze mit Nachdruck unterstützen.

Die Bundesregierung kooperiert mit der OECD unter anderem im Rahmen des Internationalen Netzwerks für Konflikt und Fragilität (INCAF). Dieses Netzwerk fördert den Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern und erarbeitet Standards, Handlungsprinzipien und gute Praxisbeispiele für die Kooperation mit fragilen Staaten. Der jährlich erscheinende *States of Fragility Report* der OECD INCAF bereitet Daten, Statistiken und relevante Forschung zu Fragilität, Gewalt und Konflikt auf, um über die besonderen Herausforderungen der Umsetzung in fragilen Kontexten zu informieren und Empfehlungen zu formulieren. Die Bundesregierung gestaltet daneben im Rahmen ihrer INCAF-Mitgliedschaft auch politische Dialogstrukturen mit fragilen Staaten und der Zivilgesellschaft wie beispielsweise den *International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding* (IDPS, vgl. auch Kap. 1). Kernanliegen der Bundesregierung ist es, die Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten in die internationale Politikformulierung und Standardsetzung der OECD einzubringen. Sie betrachtet die OECD als geeignete Plattform für Vorhaben der gemeinsamen Analyse und des Lernens im Verbund mit anderen Gebern.

Finanzierungsmechanismen in der multilateralen Zusammenarbeit

Mit Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) werden Reformprogramme eines Partnerlandes unterstützt. Je nach Ausprägung dienen PGF der allgemeinen Förderung von nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und Armutsreduzierung oder konkreten Sektor-Reformen wie z. B. für Bildung oder Gesundheit. PGF können aber auch im Krisenkontext eingesetzt werden, um zentrale Staats- und Verwaltungsfunktionen aufrechtzuerhalten oder diese zu stärken. Gute Regierungsführung sowie die Förderung eines leistungsfähigen öffentlichen Finanzmanagements und der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sind immer Kernaspekte bei PGF-Vorhaben. Führungsrolle und Umsetzungsverantwortung bei PGF-Vorhaben liegen beim Partner, um die notwendige Eigenverantwortung zu fördern. Die Partnersysteme werden dabei gezielt gestärkt und die Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Reformstrategie mittels Politikdialog be-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gleitet. PGF ist ein wichtiges Instrument zur Geberharmonisierung, indem verschiedene Beiträge konzeptionell und inhaltlich aufeinander abgestimmt werden und eine Plattform für eine formelle Geberkoordination geschaffen wird.

Finanzierungsfazilitäten und freiwillige Beträge an internationale Organisationen u.a. in Form von Fondseinzahlungen können in allen Krisenphasen zum Einsatz kommen. Der besondere Mehrwert von Finanzierungsfazilitäten und Fondseinzahlungen liegt in der Möglichkeit, Ressourcen und Fähigkeiten zu bündeln und kurzfristig entstehenden Finanzierungsbedarf punktgenau zu bedienen. Gleichzeitig fördern diese Formen der Finanzierung die Kohärenz und Effektivität der Hilfsmaßnahmen. Fonds bieten in der Regel eine gute Plattform zur Abstimmung und Koordinierung der einzelnen Geber und reduzieren die Transaktionskosten auf Partnerseite. Dafür ist allerdings mitunter eine eingeschränkte Steuerungsfähigkeit in Kauf zu nehmen, da mehrere Geber, mit teils unterschiedlichen Interessen, über die Verwendung der Mittel gemeinsam entscheiden.

Die Weltbank hat sich seit dem Weltentwicklungsbericht 2011 verstärkt dem Thema Konflikt, Fragilität und Gewalt gewidmet. Die Bundesregierung nimmt ihre Steuerungsrolle in der Weltbank über den von ihr bestellten Exekutivdirektor wahr und unterstützt aktiv die verstärkte Ausrichtung und Anpassung der Weltbank auf fragile Kontexte und zur Stärkung ihrer Krisenreaktionsfähigkeit. Es werden einzelne Programme finanziell unterstützt wie der *State- and Peacebuilding Fund* (SPF), der innovative Ansätze in Krisenkontexten pilotiert oder die 2016 über die MENA (*Middle East & North Africa*) Region hinaus erweiterte *Concessional Financing Facility* (CFF), die zinsvergünstigte Kredite für Mitteleinkommensländer bereitstellt, welche von der Flüchtlingskrise betroffen sind. Über die *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR) der Weltbank werden außerdem Initiativen zum Katastrophenrisikomanagement an der Schnittstelle zwischen Klima, Konflikt und Naturkatastrophen vorangetrieben. Die hohe fachliche Expertise sowie ihre Präsenz an vielen Standorten in fragilen Kontexten macht die Weltbank zu einem wichtigen Partner für gemeinsame Fragilitätsanalysen und Lernformate. Der Internationale Währungsfonds (IWF) leistet mit seiner Überwachungstätigkeit und seinem Angebot an technischer Unterstützung einen entscheidenden Beitrag zur Prävention von ökonomischen Krisen in den Mitgliedsländern. Im Fall einer Zahlungsbilanzkrise steht er mit finanzieller Unterstützung bereit. Auch die regionalen multilateralen Entwicklungsbanken wie die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) und die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) sind für uns wichtige Partner in der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten.

Darüber hinaus kooperiert die Bundesregierung mit weiteren internationalen Organisationen, Regionalorganisationen, Netzwerken, Partnerstaaten und nicht-staatlichen Akteuren, um global wirksamen Konflikttreibern und Herausforderungen zu begegnen. Die Bundesregierung legt dabei ein besonderes Augenmerk auf die Einbindung aufstrebender Mächte in die internationale Ordnung und den Aufbau neuer Partnerschaften. Aber auch Dialogformate wie der *International Partnership on Religion and Sustainable Development* (PaRD), in dem über 50 bilaterale Geber, internationale Organisationen und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um das Friedenspotential der Religionen systematischer einzubeziehen, dienen dem Aufbau neuer Partnerschaften. Auch bearbeitet die Bundesregierung aktiv globale Sicherheitsrisiken. Sie und setzt sich dementsprechend dafür ein, wirksame Maßnahmen gegen den Klimawandel auch unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten in internationalen Organisationen und Foren wie den VN, der EU, den G7 und den G20 zu verankern. In den kommenden Jahren gilt es, Klimafragen noch systematischer in das deutsche Engagement zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zu integrieren und potenziell betroffene Regionen widerstandsfähiger zu machen. Eine besondere Rolle spielen dabei Programme und Projekte zur Förderung der Anpassung an den Klimawandel in den vom Klimawandel bereits heute schon besonders betroffenen politisch fragilen Regionen und Staaten. Auch Gesundheitskrisen – wie der Ausbruch der Ebola-Epidemie in Westafrika 2014/2015 – können destabilisierend auf ganze Regionen wirken und langjährige Entwicklungserfolge zunichtemachen. Die Bundesregierung macht sich deshalb stark für eine bessere Pandemieprävention und ein effektives globales Gesundheitskrisenmanagement. Basierend auf dem Sechs-Punkte-Plan der Bundeskanzlerin (Januar 2015) setzt sie ressortübergreifend an, etwa um Gesundheitssysteme in Partnerländern zu stärken oder Instrumente bei der EU, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Weltbank aufzubauen, die im Krisenfall schnell erforderliches Material, Personal und Finanzierung zur Verfügung stellen.

Die Bundesregierung setzt sich zudem in der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit im Geberkreis mit Nachdruck für bessere Geberkoordinierung ein. Dazu unterstützt sie neben anderen das Konzept von Führungsnationen, d.h. die Ausübung einer Koordinations- und Bündelungsfunktion durch einzelne Partnernationen – auch im Rahmen multilateraler Einsätze. Deutschland ist bereit, in diesem Rahmen mehr Verantwortung zu

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

übernehmen – und wird sich gleichzeitig einer effektiven Koordinierung seiner Beiträge durch Partner nicht entziehen.

Die Bundesregierung wird sich konsequent für eine ambitionierte Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf nationaler und globaler Ebene und für eine Stärkung internationaler Fähigkeiten zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung einsetzen und auf eine verbesserte Koordinierung hinwirken. Dazu wird sie eine engere Verzahnung mit den entsprechenden Mechanismen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten unter Nutzung bestehender Ansätze wie dem *Joint Programming* anstreben. Sie setzt sich zudem für eine Weiterentwicklung der GSVP der EU ein. Die Bundesregierung unterstützt die Reformbemühungen in den Vereinten Nationen und ist bereit, verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen und zu deren Modernisierung und Effizienzsteigerung beizutragen. Deutschland unterstützt die Durchführung eines *World Prevention Forum*. Die Bundesregierung wird Fähigkeiten vorhalten, um sich im Rahmen von NATO bzw. EU an Einsätzen im gesamten Spektrum zu beteiligen und zur Befähigung regionaler Partner beizutragen. Sie wird Regionalorganisationen weltweit dabei unterstützen, eigene Beiträge zur Sicherung von Frieden und Sicherheit leisten zu können. Im Verbund mit anderen Gebern wird sich die Bundesregierung für bessere Geberkoordinierung einsetzen und eine aktive Rolle bei der Bewältigung global wirksamer Konfliktursachen einnehmen.

4.4. Zivilgesellschaft, Wissenschaft und weitere nicht-staatliche Partner in Deutschland

„Die Bundesregierung und zivilgesellschaftliche Organisationen müssen gemeinsam die politische Strategie verfolgen, Dialogräume zu schaffen, in denen staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure offen über die politischen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit diskutieren sowie gemeinsam lernen und reflektieren können."

- Teilnehmer auf der Veranstaltung „Zivilgesellschaft in der Krisenprävention und Friedensförderung" am 05.10.2016

Nicht-staatliche Akteure, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netzwerke, Wissenschaft, kirchliche Organisationen, politischen wie privaten Stiftungen und die Wirtschaft, sind unverzichtbare Partner für das Engagement der Bundesregierung. Sie blicken oft auf langjährige Erfahrungen zurück, bündeln fachliche Expertise, befördern kritische Reflexion und engagieren sich in der politischen Bildungsarbeit. Die Bundesregierung zollt diesen Akteuren hohe Anerkennung. Sie wird die Expertise nicht-staatlicher Friedensakteure künftig verstärkt für das eigene konzeptionelle und operative Handeln hinzuziehen. Das umfasst auch Akteure der lokalen Zivilgesellschaft, welche die Bundesregierung in ihrem Engagement nachdrücklich fördert (s. Kapitel 3). Sie begreift diese Akteure als gestaltende Partner und Impulsgeber für ihr eigenes staatliches Engagement.

Die enge Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Partnern zur Förderung des Friedens geht maßgeblich auf den Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung von 2004 zurück. Die mit dem Aktionsplan initiierten Strukturen und Austauschprozesse möchte die Bundesregierung weiterentwickeln und stärker auf gemeinsame Lernprozesse hin ausrichten.

Breit gefächerte Expertise bringt seit 2005 der Beirat Zivile Krisenprävention in die Arbeit des Ressortkreises Zivile Krisenprävention ein. Der Beirat setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Wissenschaft, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft und erfahrenen Einzelpersonen. Der Beirat hat sich als konstruktiver und kritischer Wegbegleiter der Ressorts in der Umsetzung des Aktionsplans und zur konzeptionellen Weiterentwicklung ihres Engagements in Krisen- und Konfliktstaaten erwiesen. Zugleich haben sich ein bisweilen unklares Mandat und begrenzte Kapazitäten als Herausforderungen für die Zusammenarbeit erwiesen.

Die Bundesregierung präzisiert das Mandat des Beirats und möchte dessen Profil als Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung schärfen. Er übernimmt drei Kernaufgaben: Die Beratung der Ressorts, die Entwicklung eigener konzeptioneller Beiträge sowie die Förderung des Austauschs mit der Fachöffentlichkeit. Er dient somit erstens der vertraulichen, fachlichen Begleitung und konzeptionellen Weiterentwicklung des Engagements der Bundesregierung in der zivilen Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung auf Grundlage ihres Leitbilds. Der Beirat wird in strategischen und konzeptionellen Grundsatzfragen künftig frühzeitig befasst und gibt vertrauliche Stellungnahmen ab. Der Beirat soll zweitens insbesondere zu Grundsatzfragen der Konfliktanalyse und Krisenfrüherkennung sowie zur Weiterentwicklung von Handlungsansätzen und Instrumenten befähigt werden, eigene Gutachten vorzulegen oder in Auftrag zu geben. Diese Gutachten legt

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Beirat grundsätzlich öffentlich vor. Er fungiert schließlich drittens als zentrale Schnittstelle zu nicht-staatlichen Akteuren, die er je nach Bedarf einbezieht. Seiner Schnittstellen- und Beratungsfunktion kommt er unter anderem durch die Organisation einer jährlichen Konferenz sowie von ergänzenden Konsultationsprozessen nach. Über die Mitgliedschaft entscheidet der Ressortkreis Zivile Krisenprävention.

Eine wichtige Plattform stellt auch die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) dar, ein Zusammenschluss von wissenschaftlichen Instituten, kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken, politischen Stiftungen und staatlichen Institutionen. FriEnt nutzt unterschiedliche Ansätze, Partnerstrukturen, Erfahrungen und Kompetenzen, um entwicklungs- und friedenspolitischen Herausforderungen besser begegnen zu können. Die Arbeitsgemeinschaft stellt fachliche Expertise zur Verfügung, bietet politik- und praxisrelevante Handlungsorientierung und wirbt in der Öffentlichkeit für die vielfältigen Ansätze und Potentiale von Friedensarbeit. FriEnt fördert den vertrauensvollen Dialog zwischen unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren der Krisenprävention und Friedensförderung auf nationaler und internationaler Ebene. Sie kann wichtige Impulse für die von der Bundesregierung geplante Lernplattform geben (s. Abschnitt 4.5.2).

„Für die Fragen von Gewalt- und Krisenprävention, Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung wird beides benötigt: sowohl spezialisiertes, fall- und kontextbezogenes Wissen als auch generalisierbares „Synthese-Wissen."

- Ulrich Schneckener, Deutsche Stiftung Friedensforschung

Die Bundesregierung profitiert von der Beratung durch Wissenschaft und Forschung, um die Wissensbasis für wirkungsvolles Engagement in Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung zu verbessern. Hierzu leistet die Bundesregierung mit der Förderung von außeruniversitären Forschungsinstituten und Forschungsprojekten an Universitäten bereits wichtige Beiträge. Bedeutende Partner in der Grundlagenforschung sind etwa das gemeinsam von Bund und Ländern geförderte Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und das ebenfalls gemeinsam geförderte Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA). Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), die Deutsche Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) bewähren sich, neben anderen, durch praxisnahe und wissenschaftlich fundierte Politikberatung sowie als Impulsgeber für strategische Prozesse. Die vom Bund ins Leben gerufene Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) unterstützt als Einrichtung der Forschungsförderung wissenschaftliche Vorhaben, den wissenschaftlichen Nachwuchs, die Vernetzung innerhalb der Wissenschaft und den Wissensaustausch zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. Daneben unterstützt die Bundesregierung sicherheitspolitische Forschung – über die Universitäten der Bundeswehr hinaus – an entsprechend ausgerichteten Lehrstühlen und Instituten bundesweit.

Die Bundesregierung wird ihre umfassenden Förderaktivitäten fortsetzen und verstärkt auf Praxisrelevanz und interdisziplinäre Kooperation ausrichten, wie dies etwa in der breiten und umfassenden Projektförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) angelegt ist. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Regionalforschung und Disziplinen wie Ethnologie und Anthropologie stärker bei der Analyse von Konfliktkontexten zu berücksichtigen. Sie wird ihr Augenmerk verstärkt auf innovative Formate des wechselseitigen Transfers von Wissen zwischen Wissenschaft und Praxis legen. Erkenntnisse aus der Wissenschaft sollen schnell und zielgerichtet für Entscheidungsträger in Politik, Sicherheitsinstitutionen und Zivilgesellschaft nutzbar gemacht werden. Die Bundesregierung wird sich auch gegenüber den Gastländern weiterhin für freie und unabhängige Forschung einsetzen.

Mit den deutschen Religionsgemeinschaften gibt es eine vertrauensvolle Kooperation; in der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere mit den dafür eigens gegründeten kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungszusammenarbeit; in der Bundeswehr über die Militärseelsorge und darüber hinaus. Manche Krisen- und Kriegsgebiete sind nur über ihre Netzwerke und Religionsgemeinschaften vor Ort für Maßnahmen zugänglich. Ihnen kommt daher auch für Konfliktanalysen und als Vermittler in Friedensprozessen eine bedeutsame Rolle zu. Über die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) und die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) werden zudem deutsche Auslandsgemeinden und kirchliche Missionswerke auch in fragilen Staaten gefördert.

Die deutschen politischen Stiftungen (Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung) spielen mit ihren Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen eine wichtige Rolle bei Aufbau und Förderung von Demokratie sowie der Unterstützung der Zivilgesellschaft auch in fragilen Staaten und Krisengebieten. Die Stiftungen handeln – wie auch die Kirchen und andere private Träger – nicht im Auftrag der Bundesregierung, sondern lediglich mit ihrer Zustimmung und finanziellen Unterstützung. Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck dafür ein, dass sich die politischen Stiftungen und Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft in ihren Gastländern

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

frei betätigen können. Private Stiftungen entwickeln sich mit ihrer jeweiligen thematischen Expertise und ihren Netzwerken ebenfalls zunehmend zu starken Akteuren einer nachhaltigen Friedensförderung. Die Bundesregierung wird ihre Partnerschaft mit ihnen gezielt ausbauen.

Angesichts der wichtigen Beiträge von Wirtschaftsunternehmen zur Stabilisierung und langfristigen Schaffung von Lebensperspektiven sowie dem internationalen Dialog von Wirtschaftsverbänden und Handelskammern wird sich die Bundesregierung aktiv um ihre engere Einbindung in das nicht-staatliche Akteursnetzwerk bemühen. Zudem sollen unternehmerische Perspektiven stärker berücksichtigt werden, zum Beispiel im Rahmen des Beirats und geeigneten Konsultationsformaten. Die Bundesregierung erkennt an, dass deutsche Unternehmen in vielen Ländern zum Teil Aufgaben der Daseinsvorsorge für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und deren Heimatgemeinden übernehmen. Sie tragen dabei eine besondere Verantwortung (s. Textbox S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**).

Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Friedensförderung intensivieren, bestehende Plattformen wie FriEnt verstärkt nutzen und ihr Netzwerk erweitern. Als zentrale Schnittstelle zu diesen Akteuren wird sie den Beirat Zivile Krisenprävention aufwerten und stärken. Die Bundesregierung wird einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbesserung von Wissensgrundlagen für das Engagement in fragilen Kontexten und auf gemeinsame Lernprozesse legen. Die Regionalstudien, Friedens-, Sicherheits- und Konfliktforschung soll dazu gezielt gefördert werden und ihre Ergebnisse durch innovative Transferformate noch stärker in die Arbeit der Bundesregierung einfließen. Die Bundesregierung wird sich für ein freies Betätigungsumfeld für zivilgesellschaftlichen Organisationen und Stiftungen in Gastländern einsetzen und Wirtschaftsunternehmen stärker in ihr nicht-staatliches Akteursnetzwerk integrieren.

4.5. Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des ressortgemeinsamen Ansatzes

4.5.1. Monitoring und Evaluierung

Die Auswertung der Wirkungen und Erfahrungen des deutschen Engagements in Krisen- und Konfliktstaaten durch maßnahmenbegleitende Beobachtung (Monitoring) und abschließende Evaluierung ist unverzichtbar – nicht nur mit Blick auf die transparente und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel und die Qualitätssicherung, sondern auch zur effektiven politischen Steuerung und flexiblen Anpassung an sich ändernde Umstände. Dies ist wichtig, um auch dann handlungsfähig zu bleiben, wenn – wie oft in Krisensituationen – nicht alle Rahmenbedingungen kontrollierbar sind und jedes Eingreifen mit Risiken verbunden ist. Dies entspricht auch dem Grundsatz, nicht beabsichtigte Wirkungen eines Engagements frühzeitig zu erkennen und abzuwenden (*Do No Harm*).

Grundsätzlich werden Monitoring und Evaluierung von den jeweils zuständigen Ressorts verantwortet. Sie entwickeln Instrumentarien, die am besten auf die Wirkungsbedingungen von Maßnahmen in ihrem Geschäftsbereich abgestimmt sind.

Evaluierungen von Vorhaben des Auswärtigen Amts werden durch externe Gutachter durchgeführt. Zukünftig soll strategische Evaluierung einen entscheidenden Beitrag als Steuerungsinstrument leisten. Ergänzend wurde ein unabhängiges Evaluierungspanel aus Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingerichtet, das strategische Evaluierungen beratend begleitet, an der Rückkoppelung von Ergebnissen nach innen mitwirkt und deren Vermittlung an die Öffentlichkeit fördert.

Im Geschäftsbereich des BMZ werden Evaluierungen zum einen von den Durchführungsorganisationen, wie insbesondere der KfW Entwicklungsbank und der GIZ sowie den geförderten zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt. Deren Evaluierungen sind in der Regel projektbezogen und erfolgen durch externe Gutachter. Zum anderen führt das unabhängige Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) strategische, d.h. projektübergeordnete, politikrelevante Evaluierungen durch. Außerdem entwickelt es Evaluierungsmethoden und -standards, fördert die Wissensverbreitung sowie das Lernen aus Evaluierungen und Evaluierungskapazitäten in Partnerländern. Der Beirat des DEval, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundestages, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und anderen Organisationen, wird insbesondere in den Prozess der Evaluierungsplanung und in die Ergebnisdiskussion einbezogen.

Die Unterstützung von Lernen und Rechenschaftslegung im Kontext von Konflikten und Fragilität erfordert spezielle Ansätze. Deutschland orientiert sich hierbei grundsätzlich an OECD DAC Standards und Richtlinien, die der Komplexität und Volatilität von Krisen- und Konfliktsituationen Rechnung tragen. Dazu zählen neben

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den im OECD DAC Kreis vereinbarten Prinzipien (1991) und den Qualitätskriterien für Entwicklungsevaluierung (2010) insbesondere die Richtlinien *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility - Improving Learning for Results* (2012).

Der Einsatz von Kräften und Mitteln der Bundeswehr im Rahmen der Krisenprävention oder zur Krisenbewältigung wird durch die Einsatzauswertung der Bundeswehr evaluiert. Sie untersucht, ob der Auftrag mit den eingesetzten Kräften und Mitteln erfüllt werden kann oder ob Anpassungen sinnvoll sind. Dabei wird in allen Phasen eines Einsatzes – Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung – die Notwendigkeit einer Verbesserung von Verfahren und Fähigkeiten analysiert, um für laufende und zukünftige Einsätze entsprechende Maßnahmen zur Auftragsoptimierung einzuleiten. Im Rahmen des vernetzten Ansatzes kommt der gemeinsamen Nutzung von Erkenntnissen aus den Einsätzen in allen Phasen besondere Bedeutung zu.

Die Bundesregierung strebt eine verstärkte Ressortzusammenarbeit bei der Evaluierung an. Gemeinsame Verfahren müssen die Zielsetzungen und Bedürfnisse der beteiligten Ressorts widerspiegeln und sollten in geeigneten Fällen auf die Möglichkeit der Nachsteuerung abzielen. Für ressortübergreifendes Engagement in lang anhaltenden Krisen und Konflikten strebt die Bundesregierung eine Auswertung des ressortgemeinsamen Handelns in regelmäßigen Abständen an.

4.5.2. Ressortgemeinsame Lernprozesse

„Der PeaceLab2016-Prozess hat den Wert akteurs- und institutionenübergreifenden Austauschs über Grundlagen und Praxis der Friedensförderung verdeutlicht. Diese „Community" […] braucht nach dem PeaceLab2016 weiter Orte, an denen sie Erfahrungen austauschen, Fragen stellen, Wissen justieren und neue Ideen aufnehmen kann. Lernplattformen […] können dabei helfen."

- Jörn Grävingholt, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik und Beirat Zivile Krisenprävention

Die in diesen Leitlinien genannten Strukturen und Verfahren müssen auch gelebt werden. Daher soll die ressortübergreifende Aus- und Fortbildung, insbesondere zur gemeinsamen Postenvorbereitung, für alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gestärkt werden. Sie soll auch stärker den Austausch mit externen Expertinnen und Experten und nicht-staatlichen Akteuren ermöglichen. In der Durchführung kommt den Ausbildungsakademien und Trainingspartnern der Ressorts sowie der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) besondere Bedeutung zu. Ergänzend wird die Bundesregierung regionale und ressortübergreifende Fortbildungsveranstaltungen an betroffenen Auslandsvertretungen und bei Bedarf unter Mitwirkung internationaler Partner und von Durchführungsorganisationen anbieten. Die Bundesregierung wird zudem die Möglichkeit prüfen, zusammen mit den europäischen Institutionen und anderen EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Fortbildungsangebote zu entwickeln.

Zur Bündelung und stärkeren Institutionalisierung der Wissenssicherung und Fortbildung strebt die Bundesregierung außerdem den Aufbau einer ressortgemeinsamen Lernplattform an. Sie verbindet die relevanten Arbeitseinheiten der Ressorts in einem Netzwerk, bündelt Erfahrungen und Wissen in systematischer Weise und dient somit der ressortgemeinsamen Aus- und Fortbildung. Über den Beirat Zivile Krisenprävention können zivilgesellschaftliche Organisationen und wissenschaftliche Einrichtungen an Lernprozessen mitwirken.

Die Bundesregierung setzt sich für ein systematisches, wirkungsorientiertes Monitoring und eine entsprechende Evaluierung ihres Engagements im Bereich der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung ein. Sie strebt an, über einen verstärkten *Best-Practice*-Austausch die jeweils höchsten Qualitätsstandards der beteiligten Ressorts, Durchführungs- und Mittlerorganisationen zur Anwendung zu bringen und wird ressortgemeinsame Verfahrensregeln entwickeln. Sie wird die gemeinsame Aus- und Fortbildung fördern und die entsprechenden Angebote noch stärker auf die anspruchsvollen Aufgaben in Krisenländern zuschneiden. Sie wird eine Lernplattform zur Bündelung und Verwertung von Erfahrungen aus ihrem Engagement aufbauen.

4.6. Umsetzung und Folgeprozesse der Leitlinien

Diese Leitlinien bilden gemeinsam mit dem Weißbuch und dem Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung den strategischen Rahmen für das politische Engagement der Bundesregierung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Für ihre Umsetzung zeichnet der Ressortkreis Zivile Krisenprävention verantwortlich, der mit Blick auf die hier angekündigten Folgeprozesse (s. Übersicht in An-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hang 2) Arbeitsgruppen einrichten kann. Die Bundesregierung wird nach vier Jahren einen Bericht zur Umsetzung der Leitlinien vorlegen. Sie wird die Leitlinien als strategische Grundlage ihrer Friedensförderung nach acht Jahren überprüfen und nach Bedarf anpassen. Darüber hinaus wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen zu ausgewählten Schwerpunktthemen aus ihrem Engagement zur Friedensförderung unterrichten und lädt Mitglieder des Deutschen Bundestags zudem dazu ein, sich an der künftigen Lernplattform zu beteiligen. Sie wird auch international – unter anderem im Rahmen des Monitoring von Ziel 16 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung – zu ihrem Engagement in fragilen und Konfliktkontexten und zu weiteren Zielen berichten.

Die Bundesregierung begrüßt eine Fortsetzung des im *PeaceLab 2016* praktizierten, inklusiven Dialogs mit den unterschiedlichen Akteuren im Bereich der Krisenprävention, der Konfliktbewältigung und der Friedensförderung in geeigneter Form und unter Beteiligung des Beirats. Die Bundesregierung wird ihre Kommunikationsaktivitäten ausweiten, um ihr Engagement gegenüber der Öffentlichkeit zu erklären, auf Chancen und Grenzen des Engagements hinzuweisen sowie aktiv auf Medien in Deutschland und vor Ort zuzugehen. Für diese Zwecke wird eine ressortgemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet, die dem Ressortkreis Zivile Krisenprävention berichtet und durch den Beirat beraten wird.

Die Bundesregierung wird die Anwendung und Weiterentwicklung der Leitlinien systematisch nachhalten. Sie wird nach vier Jahren einen Bericht zur Umsetzung der Leitlinien vorlegen. Sie wird die Leitlinien als strategische Grundlage ihrer Friedensförderung nach acht Jahren überprüfen und nach Bedarf anpassen. Sie wird einen engen Austausch mit dem Deutschen Bundestag und Akteuren aus dem Bereich der Friedensförderung pflegen. Sie wird die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausbauen und dafür eine ressortgemeinsame Arbeitsgruppe einrichten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang 1

Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

Selbstverpflichtung	Quelle
Das in Kapitel 2 genannte Leitbild legt die Grundprinzipien dar, nach denen die Bundesregierung ihre Handlungsansätze und Instrumente sowie angemessene Strukturen und Partnerschaften für die Friedensförderung gestaltet.	Kap. 2

Selbstverpflichtung	Quelle
Die Bundesregierung wird ihre Fähigkeiten im Bereich Mediation weiter ausbauen und sich in Zukunft verstärkt an Mediationsprozessen beteiligen. Dies umfasst deren finanzielle und konzeptionelle Unterstützung sowie den langfristigen Aufbau von Mediationskapazitäten der VN und anderer Partner, kann aber auch eine direkte Beteiligung an Mediationsvorhaben bedeuten. Sie achtet dabei insbesondere auf inklusive Dialogprozesse und auf die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern– sowohl auf der Seite der Verhandelnden als auch auf der Seite der Vermittelnden.	Kap. 3.2
Die Bundesregierung wird ihr Engagement in der Demokratieförderung und der Unterstützung von Friedensinfrastrukturen auf verschiedenen Ebenen weiter ausbauen. Sie achtet dabei insbesondere auch auf die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen.	Kap. 3.2.1
Die Bundesregierung wird zudem die Themen Governance, Fragilität und Konflikt noch enger verknüpfen und gezielt die Fähigkeiten von Regierungen zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung unterstützen.	Kap. 3.2.1
Die Bundesregierung wird in den Vereinten Nationen sowie in der Europäischen Union weiterhin darauf achten, dass Sanktionen effektiv umgesetzt werden und gleichzeitig den gebotenen Anforderungen an Verhältnismäßigkeit sowie Rechtsstaatlichkeit genügen.	Kap. 3.2.1
Die Bundesregierung wird ihr Engagement im Sicherheitssektor fortentwickeln und dazu eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer ressortübergreifenden Strategie zur SSR einsetzen. Im Sinne der Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Ziel 5) sollen die besonderen Belange und Interessen von Frauen und Mädchen dabei stärker und aktiver berücksichtigt werden.	Kap. 3.2.2
Die Bundesregierung unterstützt zudem die Reformanstrengungen der Vereinten Nationen, das System der Friedensmissionen und besonderen politischen Missionen noch effektiver zu gestalten.	
Die Bundesregierung wird den Aufbau afrikanischer Friedens- und Sicherheitsstrukturen weiter fördern.	Kap. 3.2.2
Die Bundesregierung wird zudem ihre Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung verstärken und insbesondere Programme der Minen- und Kampfmittelräumung in Stabilisierungskontexten weiter ausbauen.	Kap. 3.2.2
Die Bundesregierung wird sich für eine verbesserte Kleinwaffenkontrolle einsetzen.	Kap. 3.2.2
Die Bundesregierung strebt eine dauerhaft starke und qualifizierte Unterstützung internationaler Missionen an.	Kap. 3.2.2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Selbstverpflichtung	Quelle
Die Bundesregierung wird der Förderung und gezielten Einforderung von Rechtsstaatlichkeit verstärkte Aufmerksamkeit widmen; dies auch mit Blick auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Ziel 16).	Kap. 3.2.3
Die Bundesregierung wird eine Arbeitsgruppe zur Erstellung einer ressortübergreifenden Strategie zur Rechtsstaatsförderung einsetzen.	Kap. 3.2.3
Die Bundesregierung wird ihr Engagement für Schutz und Förderung der Menschenrechte fortführen und in einer eigenen Arbeitsgruppe eine ressortübergreifende Strategie zur Vergangenheitsarbeit entwickeln.	Kap. 3.2.3
Die Bundesregierung strebt an, die deutsche Beteiligung an den Rechtstaatskomponenten internationaler Missionen, insbesondere der EU und der VN, weiter auszubauen.	Kap. 3.2.3
Die Bundesregierung wird sich weiter für die breitere Anerkennung und Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit und insbesondere des Internationalen Strafgerichtshofs einsetzen.	Kap. 3.2.3
Die Bundesregierung wird bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit auch die Ziele der Resolution 1325 und ihrer Nachfolgeresolutionen zu Frauen, Frieden, Sicherheit berücksichtigen.	Kap. 3.2.3
Die Bundesregierung strebt an, ihre Maßnahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie zu sozialer Sicherung in fragilen Staaten im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auszuweiten. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf Afrika und Aufnahmeländern von Flüchtlingen liegen.	Kap. 3.2.4
Die Bundesregierung wird zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter anderem • neue Bündnisse mit der deutschen Wirtschaft und internationalen Partnern eingehen, z. B. im Rahmen der Multi-Akteur-Partnerschaft Globale Allianz für Handelserleichterungen; • innovative Lösungen mit der privaten Finanz- und Versicherungswirtschaft ausbauen; • anreizbasierte Reformpartnerschaften für eine beschleunigte, nachhaltige Entwicklung begründen; • die Privatwirtschaft verstärkt beim Aufbau nachhaltiger Lieferketten und von Produktionskapazitäten, ausgerichtet an Umwelt- und Sozialstandards, unterstützen; • die wirtschaftliche Betätigung von Frauen besonders fördern; • Beschäftigungsförderung in Krisenländern und Aufnahmeländern von Flüchtlingen ausbauen; • die Unterstützung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel verstärken und zum Beispiel die Initiative zu Klimarisikoversicherungen *InsuResilience* fördern und vorantreiben; • durch ihr aktives Engagement für verpflichtende EU-Regelungen zur Einführung von Rohstoffen, im Rahmen internationaler Prozesse wie dem Kimberley-Prozess zur Zertifizierung „konfliktfreier“ Diamanten oder von Transparenzinitiativen wie der EITI dazu beitragen, Konfliktfinanzierung durch Rohstoffabbau zu erschweren. • die ärmsten, am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) dabei unterstützen, ihren Anteil an den weltweiten Exporten bis zum Jahr 2020 zu verdoppeln (Ziel 17 der Agenda 2030); dazu wird sie insbesondere ihren Beitrag zu einem bei der WTO angesiedelten Multi-Geber-Fonds ausbauen, der die Handelspolitik und Handelsprojekte von LDCs unterstützt (*Enhanced Integrated Framework*) und die Umsetzung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*) der EU mit Entwicklungsländern entwicklungspolitisch begleiten.	Kap. 3.2.4

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Selbstverpflichtung	Quelle
Die Bundesregierung strebt an, Verwaltungsreformen, Dezentralisierung, lokale Governance und Korruptionsbekämpfung im Sinne der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auszubauen.	Kap. 3.2.5
Die Bundesregierung wird ihr Engagement in der Korruptionsbekämpfung insbesondere auch hinsichtlich des Aspekts der Prävention weiter verstärken.	Kap. 3.2.5
Als Mitglied der *Addis Tax Initiative* hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, ihren Beitrag zur Stärkung von Steuerverwaltungen bis 2020 zu verdoppeln.	Kap. 3.2.5

Selbstverpflichtung	Quelle
Die Bundesregierung wird ihre Instrumente zur Krisenfrüherkennung verfeinern und enger miteinander verzahnen.	Kap. 4.1.
Die Bundesregierung wird Methoden der strategischen Vorausschau anwenden und eine enge internationale Zusammenarbeit bei Krisenfrüherkennung und Fragilitätsanalysen suchen.	Kap. 4.1.
Die Bundesregierung wird gemeinsame Lageeinschätzung zu potentiellen Krisen fördern – auch zu Themen, die über den engeren außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Rahmen hinausgehen.	Kap. 4.1.
Die Bundesregierung wird die bestehenden Mechanismen der Ressortkoordinierung überprüfen und weiterentwickeln.	Kap. 4.1
Die Bundesregierung wird bewährte Methoden und Verfahren sowie die Umsetzung von Handlungsprinzipien in Krisenkontexten wie des *Do-No-Harm*-Grundsatzes in einem Praxisleitfaden standardisieren und darauf hinarbeiten, dass alle Ressorts der Bundesregierung in ihren Analyse- und Planungsinstrumenten eine systematische Anwendung von internationalen Qualitätsstandards sicherstellen.	Kap. 4.1
Die Ressorts beteiligen sich gegenseitig rechtzeitig und umfassend und stellen dadurch sicher, dass in ihre Planungen auch die jeweilige Fachexpertise anderer Ressorts einfließen kann. Dabei achten sie darauf, dass ihre Maßnahmen mit den Ansätzen und Programmen der Entwicklungspolitik und der Umsetzung der Agenda 2030 anschlussfähig sind. Bei der Planung solcher Maßnahmen wird durch Beteiligung des Auswärtigen Amts sichergestellt, dass diese mit den Grundlinien der Außenpolitik im Einklang stehen.	Kap. 4.1
Die Bundesregierung wird Sonderbeauftragte und Sondergesandte nutzen, um das hochrangige diplomatische Engagement in Krisen zu stärken.	Kap. 4.1
Die Bundesregierung wird die Arbeit der Auslandsvertretungen enger mit den ressortgemeinsamen *Task Forces* verschränken und deren Rolle als Netzwerkknoten deutschen Engagements vor Ort stärken.	Kap. 4.1
Die Bundesregierung wird die Rahmenbedingungen für das im Ausland tätige Fachpersonal kontinuierlich überprüfen, um ihm auch unter schwierigsten Arbeitsbedingungen ein sicheres und nachhaltiges Wirken zu ermöglichen. Sie wird mit durchführenden Organisationen entsprechende Standards sowie Verfahren für ein professionelles Sicherheitsmanagement weiterentwickeln. Hierzu gehört auch die psychosoziale Unterstützung.	Kap 4.2
Die Bundesregierung wird die Kapazitäten lokaler Partner und Strukturen stärken und, wo nötig, Verfahren zur Fernsteuerung von Maßnahmen weiterentwickeln.	Kap 4.2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Selbstverpflichtung	Quelle
Die Bundesregierung wird eine aktive und geschlechtergerechte Personalpolitik für den Einsatz von Fachpersonal im Ausland verfolgen und hierzu zielgruppenspezifische Lösungen entwickeln. Sie wird dazu den zweiten Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit (2017-2020) implementieren.	Kap 4.2
Die Bundesregierung wird sich konsequent für eine ambitionierte Umsetzung der Agenda 2030 und eine Stärkung internationaler Fähigkeiten zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung einsetzen und auf eine verbesserte Koordinierung hinwirken. Dazu wird sie eine engere Verzahnung mit den entsprechenden Mechanismen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten unter Nutzung bestehender Ansätze wie dem *Joint Programming* anstreben.	Kap. 4.3
Die Bundesregierung setzt sich für eine Weiterentwicklung der GSVP der EU ein.	Kap. 4.3
Die Bundesregierung unterstützt die Reformbemühungen in den Vereinten Nationen und ist bereit, verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen und zu deren Modernisierung und Effizienzsteigerung beizutragen.	Kap. 4.3
Deutschland unterstützt die Durchführung eines *World Prevention Forum*.	Kap. 4.3
Die Bundesregierung wird Fähigkeiten vorhalten, um sich im Rahmen von NATO bzw. EU an Einsätzen im gesamten Spektrum zu beteiligen und zur Befähigung regionaler Partner beizutragen.	Kap. 4.3
Die Bundesregierung wird Regionalorganisationen weltweit dabei unterstützen, eigene Beiträge zur Sicherung von Frieden und Sicherheit leisten zu können.	Kap. 4.3
Im Verbund mit anderen Gebern wird sich die Bundesregierung für bessere Geberkoordinierung einsetzen und eine aktive Rolle bei der Bewältigung global wirksamer Konfliktursachen einnehmen.	Kap. 4.3
Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Friedensförderung intensivieren, bestehende Plattformen wie FriEnt verstärkt nutzen und ihr Netzwerk erweitern.	Kap. 4.4
Als zentrale Schnittstelle zu nicht-staatlichen Akteuren wird die Bundesregierung den Beirat Zivile Krisenprävention aufwerten und stärken.	Kap. 4.4
Die Bundesregierung wird einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbesserung von Wissensgrundlagen für das Engagement in fragilen Kontexten und auf gemeinsame Lernprozesse legen. Die Regionalstudien, die Friedens-, Sicherheits- und Konfliktforschung sollen dazu gezielt gefördert werden und ihre Ergebnisse durch innovative Transferformate noch stärker in die Arbeit der Bundesregierung einfließen.	Kap. 4.4
Die Bundesregierung wird sich für ein freies Betätigungsumfeld für zivilgesellschaftlichen Organisationen und Stiftungen in Gastländern einsetzen und Wirtschaftsunternehmen stärker in ihr nicht-staatliches Akteursnetzwerk integrieren.	Kap. 4.4
Die Bundesregierung setzt sich für ein systematisches, wirkungsorientiertes Monitoring und eine entsprechende Evaluierung ihres Engagements im Bereich der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung ein. Sie strebt an, über einen verstärkten *Best-Practice*-Austausch die jeweils höchsten Qualitätsstandards der beteiligten Ressorts, Durchführungs- und Mittlerorganisationen zur Anwendung zu bringen und wird ressortgemeinsame Verfahrensregeln entwickeln.	Kap. 4.5

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Selbstverpflichtung	Quelle
Die Bundesregierung wird die gemeinsame Aus- und Fortbildung fördern und die entsprechenden Angebote noch stärker auf die anspruchsvollen Aufgaben in Krisenländern zuschneiden.	Kap. 4.5
Die Bundesregierung wird eine Lernplattform zur Bündelung und Verwertung von Erfahrungen aus ihrem Engagement aufbauen.	Kap. 4.5
Die Bundesregierung wird die Anwendung und Weiterentwicklung der Leitlinien systematisch nachhalten.	Kap. 4.6
Die Bundesregierung wird nach vier Jahren einen Bericht zur Umsetzung der Leitlinien vorlegen. Sie wird die Leitlinien als strategische Grundlage ihrer Friedensförderung nach acht Jahren überprüfen und nach Bedarf anpassen.	Kap. 4.6
Die Bundesregierung wird einen engen Austausch mit dem Deutschen Bundestag und Akteuren aus dem Bereich der Friedensförderung pflegen. Sie wird die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausbauen und dafür eine ressortgemeinsame Arbeitsgruppe einrichten.	Kap. 4.6

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang 2

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asiatische Entwicklungsbank
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
APSA	Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur
AU	Afrikanische Union
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
CFF	Concessional Financing Facility
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DEVAL	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DRC	Demokratische Republik Kongo
DSF	Deutsche Stiftung Friedensforschung
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EU	Europäische Union
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUTM	European Union Trading Mission
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FriEnt	Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung
FRONTEX	Europäische Grenz- und Küstenwache
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GFG	Good Financial Governance
GI	Goethe-Institut
GIGA	Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

GPPT	bilaterales Polizeiprojekt in Afghanistan
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HSFK	Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IDB	Interamerikanische Entwicklungsbank
IDPS	International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen
INCAF	Internationales Netzwerk für Konflikt und Fragilität
Instituto CAPAZ	Instituto Colombo-Alemán Para La Paz
IRZ	Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit
IS	Islamischer Staat
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries
MENA	Middle East & North Africa (Nahost und Nordafrika)
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations-Unies pour la stabilisation au Mali
NAP	Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
NATO	Nordatlantikvertrags-Organisation
NIWS	NATO Intelligence Warning System
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
PaRD	International Partnership on Religion and Sustainable Development
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
R2P	Responsibility to Protect
SMM	OSZE Sonderbeobachtungsmission Ukraine
SPF	State- and Peacebuilding Fund
SSR	Sicherheitssektorreform
SWP	Deutsche Stiftung Wissenschaft und Politik
UNDP	VN-Entwicklungsprogramm
UNHCR	VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

VN	Vereinte Nationen
WFP	VN-Welternährungsprogramm
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organisation
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.